Deutscher Bundestag **Drucksache 19/5330**

19. Wahlperiode 02.11.2018

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung
durch den Bundesrechnungshof

Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für den Bundeshaushalt

Inhaltsverzeichnis

Seite

0 Zusammenfassung 1

1 Vorbemerkungen 5

2 Ausgangslage 6
2.1 Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets 6
2.2 Überlegungen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion 7
2.3 Ausgangsbasis und Ziel des Berichts 8

3 Rechtliche Rahmenbedingungen 9
3.1 Leitgedanken einer stabilen Währungsunion 9
3.2 Der ESM-Vertrag 10
3.2.1 Leitgedanke: Solidarität gegen Solidität 10
3.2.2 Grundproblem: Europäische Fiskalregeln werden nicht eingehalten 10
3.3 Innerstaatliche Umsetzung des ESM-Vertrags 11

4 Initiativen zur Reform des ESM 12
4.1 EWF-Verordnungsvorschlag der Kommission 12
4.1.1 Grundzüge des EWF-Verordnungsvorschlags 12
4.1.2 Von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage nicht einschlägig 12
4.2 Deutsch-Französischer Fahrplan 13
4.3 Überlegungen der Euro-Gruppe 14

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 2. November 2018 gemäß § 99 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seite

5 Steigende Risiken: Inanspruchnahme von Hilfen und Verluste beim EWF wahrscheinlicher 15
5.1 Aufgaben, Finanzausstattung und Haftung 15
5.1.1 Ausgangssituation 15
5.1.2 EWF kann früher aktiv werden 16
5.2 Instrumentenkasten 16
5.2.1 Ausgangssituation 16
5.2.2 EWF erhält erweiterten Instrumentenkasten 18
5.3 Konditionalität 20
5.3.1 Ausgangssituation 20
5.3.2 Beispiel 1: ESM-Darlehen für Zypern 20
5.3.3 Beispiel 2: Indirekte Bankenrekapitalisierung in Spanien 21
5.3.4 Beispiel 3: Drittes Griechenland-Programm 21
5.3.5 Grundsatz der Konditionalität wird aufgeweicht 22
5.4 Zwischenergebnis 23

6 Neues Instrument: Letztsicherung für den SRF 25
6.1 Vergemeinschaftung von Bankenrisiken 25
6.2 Zwischenergebnis 27

7 Neues Instrument: Stabilisierungsfunktion 29
7.1 Konjunkturpolitische Steuerung 29
7.2 Zwischenergebnis 30

8 Beteiligungsrechte des Parlaments sichern 31
8.1 Organe 31
8.1.1 Ausgangssituation 31
8.1.2 Geringerer Einfluss auf die Besetzung wichtiger Positionen 32
8.2 Beschlüsse und Mehrheitserfordernisse im regulären Verfahren 32
8.2.1 Ausgangssituation 32
8.2.2 Herabsetzung der Mehrheitserfordernisse 33
8.2.3 Einbindung des Rates in die Entscheidungsverfahren beim EWF 34
8.3 Beschlüsse und Mehrheitserfordernisse im Dringlichkeitsverfahren 36
8.3.1 Ausgangssituation 36
8.3.2 Neues Dringlichkeitsverfahren beim EWF 36
8.4 Budgethoheit des Parlaments 37
8.5 Zwischenergebnis 38

Seite

9 Fazit 39

10 Handlungsoptionen für den Deutschen Bundestag 41

11 Stellungnahme des BMF 42

12 Abschließende Würdigung 44

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BMF	Bundesministerium der Finanzen
EDIS	Europäisches Einlagenversicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme)
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EISF	Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion (European Investment Stabilisation Function)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWF	Europäischer Währungsfonds
EZB	Europäische Zentralbank
IWF	Internationaler Währungsfonds
SRB	Einheitlicher Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board)
SRF	Einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund)
SRM	Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism)
SSM	Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

0 Zusammenfassung

Als Reaktion auf die Finanzkrise richteten die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets (Euro-Staaten) mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) einen dauerhaften finanziellen Rettungsfonds ein. Mitglieder des ESM sind derzeit die 19 Euro-Staaten. Der ESM soll seinen Mitgliedern im Falle einer Krise z. B. Kredite oder Garantien als sogenannte Stabilitätshilfen gewähren, wenn dies für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist. Die hierfür erforderlichen Mittel nimmt der ESM am Kapitalmarkt auf.

Der ESM verfügt über ein Stammkapital von 705 Mrd. Euro. Davon mussten die Mitglieder 81 Mrd. Euro direkt einzahlen und als Sicherungsreserve hinterlegen. Weitere 624 Mrd. Euro kann der ESM bei Bedarf bei den Mitgliedern abrufen. Jedes Mitglied haftet für Verluste bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital. Für Deutschland sind das 190 Mrd. Euro. Das genehmigte Stammkapital kann erforderlichenfalls erhöht werden. Dies bedarf der Zustimmung der Mitgliedstaaten in den jeweiligen nationalen Verfahren.

Die Europäische Kommission (Kommission) und die Euro-Staaten streben eine Reform des ESM an. In diesem Zusammenhang hat die Kommission im Dezember 2017 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates (Verordnungsvorschlag) vorgelegt. Dieser sieht vor, den ESM zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) weiterzuentwickeln. Seitdem wird politisch auf nationaler und europäischer Ebene intensiv über die mögliche inhaltliche Ausgestaltung eines EWF diskutiert. Bis Dezember 2018 möchten sich die Euro-Staaten auf die Modalitäten für die Weiterentwicklung des ESM verständigen.

Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit mit dem vorliegenden Bericht über die mit einer Reform des ESM verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt zu informieren. Zudem wird untersucht, ob und inwieweit der Verordnungsvorschlag der Kommission zu einer Schwächung der deutschen Mitwirkungsrechte führen könnte. Der Bericht berücksichtigt den Diskussionsstand Ende September 2018.

0.1

Der Verordnungsvorschlag der Kommission zielt darauf ab, Stabilitätshilfen an Mitglieder künftig früher und einfacher auszureichen. Sie sollen zudem nicht mehr in dem Maße wie bisher an Reformauflagen geknüpft werden. Daneben soll der EWF neue Aufgaben übernehmen. All diese Änderungsvorschläge wirken in eine Richtung: Die finanziellen Ressourcen des EWF werden stärker beansprucht und das Volumen der möglichen Ausfälle nimmt zu. Zudem können die Änderungen auch Fehlanreize begünstigen, z. B. indem sie Reformbemühungen in den von einer Krise betroffenen Mitgliedstaaten schwächen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass – sollten die Vorschläge umgesetzt werden – Verluste wahrscheinlicher eintreten können. Daneben könnte es auch erforderlich werden, das Stammkapital des EWF zu erhöhen. Dies würde zu einer Ausweitung der Haftung Deutschlands über die vereinbarten 190 Mrd. Euro hinaus führen. Hierfür wäre zwar die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich. Deutschland könnte sich dem jedoch unter Umständen nicht entziehen, z. B. wenn neue Aufgaben glaubwürdig finanziell zu unterlegen sind. Zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt wären die Folge.

Insgesamt ergeben sich aus der Einrichtung des EWF mit den von der Kommission angestrebten Änderungen daher erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt (Nr. 5).

0.2

Der EWF soll nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission Teil eines Sicherheitsnetzes für krisengeschüttelte Banken im Euro-Währungsgebiet werden und hierfür bis zu 60 Mrd. Euro bereithalten. Dies hätte zur Folge, dass die Haftung für Risiken im europäischen Bankensektor vergemeinschaftet würde. Außerdem wäre damit das Signal verbunden, dass Banken notfalls auch weiterhin aus Steuermitteln gerettet werden (Nr. 6).

0.3

Die Kommission will den EWF als „Vehikel" für politische Initiativen nutzen. Eine neue Aufgabe könnte aus ihrer Sicht sein, dass der EWF Finanzmittel bereitstellt, um konjunkturelle Schwankungen in den Mitgliedstaaten zu glätten. Die konjunkturpolitische Steuerung ist aber – als Teil der Wirtschaftspolitik – grundsätzlich eine Aufgabe der Mitgliedstaaten selbst. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes spricht zudem vieles dafür, dass diese Mittel wie Transferleistungen wirken und auch als solche wahrgenommen werden (Nr. 7).

0.4

Nach dem Willen der Kommission sollen die Beschlussverfahren im EWF vereinfacht und die Mehrheitserfordernisse abgeschwächt werden. Mit den neuen Regelungen würde Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen sein Vetorecht verlieren. Zudem wäre nicht in allen Fällen sichergestellt, dass die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages gewahrt blieben (Nr. 8).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

0.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Deutschen Bundestag, eine Stellungnahme zur Reform des ESM abzugeben und der Bundesregierung darin seine Position hierzu mitzuteilen. Die Bundesregierung müsste diese dann ihren Verhandlungen auf EU-Ebene zugrunde legen. Ziel sollte dabei sein, die Reform des ESM an bestehenden europäischen Regelungen sowie an zentralen marktwirtschaftlichen Prinzipien – insbesondere dem Haftungsprinzip, dem Prinzip der Eigenverantwortung sowie dem Subsidiaritätsprinzip – auszurichten (Nrn. 9 und 10).

Die Bundesregierung sollte insbesondere sicherstellen, dass

- *sich alle Aufgaben und Instrumente des EWF eng an dem originären Zweck – Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt – orientieren,*
- *Stabilitätshilfen an Vorbedingungen und Reformauflagen geknüpft werden und dieser Grundsatz der Konditionalität nicht nur postuliert, sondern auch mit konkreten Vorgaben unterlegt wird,*
- *die Euro-Staaten auch weiterhin in erster Linie selbst die Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen (Einheit von Handeln und Haften),*
- *Gläubiger und Anteilseigner von Banken in Schieflage sowie die jeweiligen Mitgliedstaaten vorrangig haften und eine Vergemeinschaftung von bestehenden Risiken im europäischen Bankensektor ausgeschlossen wird,*
- *die Haftung Deutschlands nicht ausgeweitet wird,*
- *die Instrumente des EWF nicht wie Transfers wirken und regelmäßig eine vollständige Rückzahlung der Mittel durch den Empfänger vorsehen sowie*
- *die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages bei allen finanzrelevanten Entscheidungen zwingend erhalten bleiben.*

0.6

Das Bundesministerium der Finanzen hat zu dem Entwurf des Berichts Stellung genommen. Dabei hat es mitgeteilt, dass die Diskussionen zur Reform des ESM auf EU-Ebene losgelöst von dem Verordnungsvorschlag der Kommission geführt würden. Derzeit könne „nicht abgesehen werden, wie der ESM konkret weiterentwickelt" werde.

Die Bundesregierung strebe in dem Diskussionsprozess zur Reform des ESM Lösungen an, die einen verantwortungsvollen Umgang mit den finanziellen Ressourcen des ESM gewährleisten. Sie setze sich zudem dafür ein, dass der ESM auch nach einer Reform nur als letztes Mittel und im Sinne seines originären Zwecks zum Einsatz komme. Vor diesem Hintergrund halte sie eine Ausweitung des finanziellen Engagements oder der Haftung Deutschlands im Rahmen des ESM für „unwahrscheinlich". Sie betone zudem kontinuierlich auch gegenüber den europäischen Partnern, dass die nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben gewahrt werden müssten. Die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente stünden nicht zur Disposition (Nr. 11).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

0.7

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesregierung im Zuge der Reform des ESM einen verantwortungsvollen Umgang mit den finanziellen Ressourcen des ESM gewährleisten und die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages sichern will.

Er bleibt jedoch bei seiner Empfehlung, dass der Deutsche Bundestag der Bundesregierung seine Position für die Verhandlungen auf EU-Ebene im Wege einer Stellungnahme mitteilen und sie auf diese Weise „politisch binden" sollte. Damit würde einerseits der Budgethoheit des Parlaments Rechnung getragen. Andererseits würden z. B. entsprechende Haltelinien des Deutschen Bundestages die Verhandlungsposition der Bundesregierung auf EU-Ebene stärken (Nr. 12).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1 Vorbemerkungen

Im Mittelpunkt des Vertrags von Maastricht[1] stehen die Bestimmungen zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion, insbesondere durch eine eng koordinierte Wirtschaftspolitik, einheitliche haushaltswirtschaftliche Vorschriften[2] sowie die Einführung des Euro als gemeinsame Währung. Die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Euro-Staaten), bilden dabei zusammen das Eurosystem.[3]

Ende Mai 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission (Kommission) ein Reflexionspapier, in dem sie Maßnahmen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vorstellte.[4] Es basiert auf dem „Fünf-Präsidenten-Bericht"[5] und ist Teil des „Weißbuch-Prozesses"[6] zur Zukunft Europas. Aus Sicht der Kommission sollen vor allem die folgenden im Reflexionspapier genannten Maßnahmen dazu beitragen, das Euro-Währungsgebiet zu stabilisieren:

- die Einführung eines europäischen Einlagenversicherungssystems,
- die Einrichtung einer gemeinsamen fiskalischen Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (Letztsicherung[7]),
- die Schaffung einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion sowie
- die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF).

Den Planungen der Kommission zufolge sollen die Letztsicherung und der EWF in einer ersten Phase bis Ende 2019 eingerichtet werden. Das Einlagenversicherungssystem und die Stabilisierungsfunktion sollen hingegen für die zweite Phase bis zum Jahr 2025 ins Auge gefasst werden.

1 Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet und trat am 1. November 1993 in Kraft.
2 Die im Zuge dessen in der Europäischen Union etablierten Fiskalregeln, insbesondere die einzuhaltenden Referenzwerte für die öffentliche Defizit- und Schuldenstandsquote, sollen solide öffentliche Finanzen in den EU-Mitgliedstaaten absichern.
3 Grundsätzlich sollen alle EU-Mitgliedstaaten den Euro einführen, sobald sie die Konvergenzkriterien erfüllen. Ausnahmen gelten für Dänemark und das Vereinigte Königreich.
4 Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31. Mai 2017.
5 Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden" vom 22. Juni 2015.
6 Weißbuch zur Zukunft Europas vom 1. März 2017.
7 Häufig auch als „Common Backstop", „Fiscal Backstop" oder „Backstop" bezeichnet.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2 Ausgangslage

2.1 Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets

Im Jahr 2008 traf eine weltweite Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise die Europäische Union und offenbarte institutionelle Schwächen im Euro-Währungsgebiet. Einige Euro-Staaten waren so hoch verschuldet, dass sie an den Finanzmärkten keine Kredite mehr erhielten. Als Reaktion hierauf wurden finanzielle Rettungsfonds errichtet, um die betroffenen Euro-Staaten zu unterstützen und Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets abzuwenden. Zunächst wurden zwei temporäre Fonds[8] eingerichtet. Im Jahr 2012 schufen die Euro-Staaten mit dem ESM einen dauerhaften Rettungsfonds, der ein Jahr später die zeitlich befristeten Fonds ablöste. Mitglieder des ESM sind derzeit die 19 Euro-Staaten.

Daneben wurde auf EU-Ebene beginnend ab dem Jahr 2014 ein System für die Beaufsichtigung und Abwicklung von Banken eingerichtet. Ziel dieser sogenannten „Bankenunion" ist, den Bankensektor in der Europäischen Union zu stärken, sodass dieser künftigen Finanzkrisen standhalten kann. Die Abwicklung insolvenzgefährdeter Banken soll nicht mehr zulasten des Steuerzahlers gehen und möglichst geringe Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben. Alle Euro-Staaten sind Mitglieder der Bankenunion. Die anderen EU-Mitgliedstaaten können ihr auf eigenen Wunsch beitreten.

Die Bankenunion fußt auf einem einheitlichen Regelwerk. Sie besteht aus den folgenden drei Elementen:

1. Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus (SSM)[9]
   Unter dem Dach des SSM wurde bei der EZB die staatenübergreifende Bankenaufsichtsbehörde der Europäischen Union angesiedelt.

2. Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM)[10]
   Der SRM soll die ordnungsgemäße Abwicklung insolvenzgefährdeter Banken sicherstellen. Er besteht aus dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (SRB)[11] als zentrale „Abwicklungsbehörde" und dem Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF)[12]. Der SRF soll bei Ausfällen im Bankensektor zum Einsatz kommen. Er wird über die sogenannte „Bankenabgabe" vollständig durch den europäischen Bankensektor finanziert. Bis Ende 2023 sollen die Banken insgesamt etwa 55 Mrd. Euro in den SRF einzahlen.[13]

8 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF).
9 Single Supervisory Mechanism – SSM.
10 Single Resolution Mechanism – SRM.
11 Ausschuss für die einheitliche Abwicklung, Single Resolution Board – SRB.
12 Single Resolution Fund – SRF.
13 Das Zielvolumen soll 1 % der gesicherten Banken-Einlagen entsprechen. Aktuellen Schätzungen zufolge sollen dem SRF Ende 2023 etwa 60 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Harmonisierte Regelungen der Einlagensicherung
   Diese Regelungen verpflichten alle EU-Mitgliedstaaten, bankenfinanzierte nationale Einlagensicherungsfonds aufzubauen, um im Entschädigungsfall die Spareinlagen zu garantieren. Einem Gesetzgebungsvorschlag[14] der Kommission zufolge sollen diese Fonds in ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS)[15] überführt werden.[16]

2.2 Überlegungen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Am 6. Dezember 2017 legte die Kommission einen Fahrplan[17] zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vor. Teil dieses sogenannten „Nikolaus-Pakets" war der Vorschlag[18] für eine Verordnung zur Einrichtung eines EWF (EWF-Verordnungsvorschlag). Dieser zielt darauf ab, den bislang intergouvernemental[19] ausgestalteten ESM weiterzuentwickeln und in den Unionsrechtsrahmen zu überführen.

Die Bundesregierung hat erklärt, dass die Diskussionen über die Weiterentwicklung des ESM auf EU-Ebene losgelöst von dem EWF-Verordnungsvorschlag geführt würden. Derzeit werde über inhaltliche Aspekte der Reform beraten, in erster Linie also über mögliche künftige Aufgaben des ESM. Institutionelle Aspekte, insbesondere die vorgeschlagene Verankerung des ESM im Unionsrechtsrahmen, sollten erst später erörtert werden. Zudem sei offen, welche Bezeichnung[20] der reformierte ESM erhalten werde.[21]

Der EWF-Verordnungsvorschlag nennt die aus Sicht der Kommission wesentlichen Elemente einer Reform des ESM. Danach sind insbesondere Änderungen bei den Aufgaben, den Instrumenten, den Reformauflagen für die Gewährung von Stabilitätshilfen sowie den Beschlussverfahren und Mehrheitserfordernissen vorgesehen. Diese Elemente werden derzeit inhaltlich auf nationaler und europäischer Ebene diskutiert. Mitglieder der Bundesregierung sowie der Oppositionsfraktionen äußerten sich hierzu wiederholt im Deutschen Bundestag und in den Medien. Die Reform des ESM war auch Gegenstand der Gespräche beim Deutsch-Französischen Ministertreffen im Juni 2018.[22]

---

14 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS-Verordnungsvorschlag) vom 24. November 2015, KOM(2015) 586 endgültig.

15 European Deposit Insurance Scheme – EDIS.

16 SSM und SRM werden dabei auch als erste und zweite Säule der Bankenunion bezeichnet. Das EDIS gilt gemeinhin als dritte Säule und soll die Bankenunion vervollständigen.

17 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank – „Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan" vom 6. Dezember 2017, KOM(2017) 821 endgültig.

18 Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds vom 6. Dezember 2017, KOM(2017) 827 endgültig (einschließlich Anhang).

19 Der ESM ist eine zwischenstaatliche Organisation und unterliegt dem Prinzip der Regierungszusammenarbeit zwischen Staaten.

20 In diesem Bericht wird der reformierte ESM der Einfachheit halber durchgängig als EWF bezeichnet, auch wenn über die künftige Bezeichnung noch kein Einvernehmen besteht.

21 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/3542 vom 24. Juli 2018 (Antwort der Bundesregierung).

22 Vgl. hierzu: „Erklärung von Meseberg" sowie „Deutsch-französischer Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet" vom 19. Juni 2018.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ende Juni 2018 erzielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Euro-Gipfels[23] Einvernehmen darüber, dass der ESM zunächst auf intergouvernementaler Ebene reformiert werden und künftig die Letztsicherung für den SRF bereitstellen solle. Die Euro-Gruppe[24] solle daher bis Dezember 2018 Vorgaben für eine solche Letztsicherung ausarbeiten und sich auf die Modalitäten für eine Weiterentwicklung des ESM verständigen.[25]

2.3 Ausgangsbasis und Ziel des Berichts

Ausgangsbasis für diesen Bericht ist der in den europäischen Gesetzgebungsprozess eingebrachte EWF-Verordnungsvorschlag der Kommission. Daneben berücksichtigt der Bericht insbesondere die von der Bundesregierung sowie den verschiedenen Gremien auf EU-Ebene eingebrachten Reformvorschläge. Eine abschließende einvernehmliche Entscheidung über die Ausgestaltung des EWF haben die am Reformprozess Beteiligten noch nicht getroffen. Der Bundesrechnungshof leitet seine Bewertungen und Empfehlungen daher aus einer Gesamtschau der Vorschläge – unter besonderer Berücksichtigung des EWF-Verordnungsvorschlags – ab. Er ist sich dabei bewusst, dass einzelne Elemente der Reform inhaltlich noch kontrovers diskutiert werden. Angesichts der möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sieht er es aber als seine Aufgabe an, in diesem noch offenen Diskussionsprozess einen unabhängigen Beitrag zur Beratung des Deutschen Bundestages zu leisten. Der Bericht berücksichtigt den Diskussionsstand Ende September 2018.

Sowohl bei den Euro-Staaten als auch bei der Kommission herrscht Einigkeit darüber, dass der ESM reformiert werden soll. Die im Raum stehenden Überlegungen – insbesondere die Vorschläge der Kommission – zielen darauf ab, Stabilitätshilfen an Mitgliedstaaten künftig früher und einfacher auszureichen. Sie sollen zudem nicht mehr in dem Maße wie bisher an Reformauflagen geknüpft werden. Daneben soll der EWF auch Teil eines Sicherheitsnetzes für krisengeschüttelte Banken im Euro-Währungsgebiet werden und hier die Letztsicherung übernehmen.

All diese Änderungsvorschläge wirken in eine Richtung: Die finanziellen Ressourcen des EWF werden stärker beansprucht und das Volumen der möglichen Ausfälle nimmt zu. Daneben können die Änderungen auch Fehlanreize begünstigen, z. B. indem sie Reformbemühungen in den Mitgliedstaaten schwächen.

Mit diesem Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über die mit der Einrichtung eines EWF verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt. Ziel ist,

23 Hierzu zählen die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten, der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission.
24 Die Euro-Gruppe ist ein informelles Gremium, in dem die Minister aus den Euro-Staaten über Fragen zum Euro beraten, für die sie gemeinsam verantwortlich sind.
25 Vgl. Tagung des Euro-Gipfels (29. Juni 2018) – Erklärung vom 29. Juni 2018, EURO 502/18.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung Empfehlungen für die laufenden Verhandlungen zu geben, insbesondere mit Blick auf die Gestaltung der für Dezember 2018 avisierten Vorgaben und Modalitäten.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist in der vorliegenden Fassung berücksichtigt.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 Leitgedanken einer stabilen Währungsunion

Mit der Einführung des Euro wurde die Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet vergemeinschaftet. Mitglied der Währungsunion sollen nur Staaten werden, die über eine stabile Währung verfügen und strenge Grundsätze der Haushaltsdisziplin beachten. Die Mitgliedstaaten bleiben jedoch auch nach ihrem Beitritt zur Währungsunion für ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik selbst verantwortlich (Prinzip der Eigenverantwortung[26]). Regelungen zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken sowie der EU-Vertrag[27], der Stabilitäts- und Wachstumspakt[28] und der Fiskalvertrag[29] sollen daher sicherstellen, dass die Mitglieder später nicht aus dem Stabilitätskonsens ausscheren. Dabei sollen insbesondere die beiden folgenden Elemente die von einer unsoliden Finanzpolitik ausgehenden „Ansteckungsgefahren" verringern und die Stabilität der Währungsunion sichern:

- Von den Mitgliedstaaten einzuhaltende Referenzwerte für das Defizit und den Schuldenstand der öffentlichen Hand sowie Sanktionen bei deren Nichteinhaltung sollen tragfähige Staatsfinanzen sicherstellen.
- Die sogenannte „Nichtbeistandsklausel"[30] soll eine gegenseitige Haftung für Schulden in der Europäischen Union ausschließen und so Fehlanreize vermeiden („no bail-out").

Wird die Nichtbeistandsklausel strikt eingehalten, muss jeder Mitgliedstaat davon ausgehen, dass er die Folgen seines Handelns selbst zu tragen hat. Er wird dann eher geneigt sein, innerstaatlich für eine solide Haushaltspolitik zu sorgen. Kann er hingegen im Krisenfall ohne weiteres mit der Hilfe anderer Mitgliedstaaten rechnen, ist der Anreiz groß, sich über Gebühr zu verschulden und im Zweifel auf die Unterstützung durch die Gemeinschaft zu bauen („moral hazard"[31]).

---

26 Das Prinzip der Eigenverantwortung ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips (Artikel 5 EUV i. d. F. des Vertrags von Lissabon). Die Mitgliedstaaten sind für Entscheidungen in den Bereichen, in denen sie selbstbestimmt handeln können, auch selbst verantwortlich. Dieser Gedanke kommt u. a. auch durch die sog. „Nichtbeistandsklausel" zum Ausdruck (Artikel 125 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV).

27 EUV i. d. F. des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon.

28 Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Amsterdam am 17. Juni 1997, Amtsblatt C 236 vom 2. August 1997.

29 Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) wurde am 2. März 2012 unterzeichnet und trat am 1. Januar 2013 in Kraft.

30 Artikel 125 Absatz 1 AEUV.

31 Der Begriff „moral hazard" (moralisches Risiko) bezeichnet ein moralisch fragwürdiges – also ein nachlässiges, leichtsinniges oder risikoreiches – Verhalten aufgrund von Fehlanreizen, z. B. weil die negativen Folgen dieses Verhaltens einem anderen oder aber der Allgemeinheit aufgebürdet werden können.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.2 Der ESM-Vertrag

3.2.1 Leitgedanke: Solidarität gegen Solidität

Der ESM wurde durch völkerrechtlichen Vertrag[32] (ESM-Vertrag) als internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg errichtet. Um die unionsrechtliche Grundlage hierfür zu schaffen, wurde die Nichtbeistandsklausel im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren[33] gelockert. Dadurch konnten die Euro-Staaten – nicht aber die Europäische Union – den ESM einrichten. Der im Zuge dessen neu eingefügte Artikel 136 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies ***unabdingbar*** *ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets* ***insgesamt*** *zu wahren. Die Gewährung* ***aller*** *erforderlichen* ***Finanzhilfen*** *im Rahmen des Mechanismus wird* ***strengen Auflagen*** *unterliegen."*[34]

Der Einrichtung des ESM lag ein Leitgedanke zugrunde: Solidarität im Krisenfall und Solidität bei den Staatsfinanzen sind zwei Seiten einer Medaille.

Deshalb wurde der ESM eng mit dem Fiskalvertrag verknüpft. Stabilitätshilfen des ESM können die Euro-Staaten nur beantragen, wenn sie den Fiskalvertrag ratifiziert und spezifische Fiskalregeln in ihren nationalen Rechtsordnungen verankert haben. Der Grundsatz „Solidarität gegen Solidität" findet sich sowohl im ESM-Vertrag als auch im Fiskalvertrag.

3.2.2 Grundproblem: Europäische Fiskalregeln werden nicht eingehalten

Im Juni 2017 konstatierte die Deutsche Bundesbank[35] (Bundesbank), dass die Euro-Staaten die europäischen Fiskalregeln seit der Einführung des Euro im Jahr 1999 vielfach verfehlt haben. Trotzdem wurden bislang de facto keine finanziellen Sanktionen verhängt. Stattdessen habe die Kommission im Einvernehmen mit dem Rat[36] zunehmend auf eine Flexibilisierung der Regeln gesetzt. Die Bundesbank kommt zu dem Schluss, dass die quantitativen Ziele und Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts häufig verfehlt werden und die Anreize für eine solide Fiskalpolitik in den Hintergrund treten.

---

32 Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2. Februar 2012.
33 Artikel 48 Absatz 6 EUV i. d. F. des Vertrags von Lissabon.
34 Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof.
35 Vgl. „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln"; in: Monatsbericht Juni 2017, S. 29 ff.
36 Soweit nicht näher bezeichnet ist in diesem Bericht nachfolgend immer der Rat „Wirtschaft und Finanzen" (ECOFIN-Rat, Ministerrat) gemeint. Er tagt in der Regel einmal im Monat.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In einem im Jahr 2018 erschienenen Sonderbericht kritisiert auch der Europäische Rechnungshof[37] die unzureichende Umsetzung der europäischen Fiskalregeln. Er hält die Flexibilitätsbestimmungen der Kommission in der Praxis für zu weitreichend.

Auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes[38] wird das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und aufgrund der Staatsschuldenkrise wiederholt reformierte Regelwerk zu den europäischen Fiskalregeln nicht konsequent angewendet.

3.3 Innerstaatliche Umsetzung des ESM-Vertrags

Der Deutsche Bundestag hat dem ESM-Vertrag durch das ESM-Gesetz[39] zugestimmt. Die innerstaatliche Umsetzung des ESM-Vertrags ist im ESM-Finanzierungsgesetz[40] geregelt. Darin finden sich insbesondere die Regelungen zur Parlamentsbeteiligung an Entscheidungen des ESM sowie die Vorgaben zur Kapitalbeteiligung und die Ermächtigung des BMF, Gewährleistungen zu übernehmen.

Nach dem ESM-Finanzierungsgesetz unterliegt die Zustimmung des deutschen Vertreters zu bestimmten Beschlüssen im Gouverneursrat, dem höchsten Entscheidungsgremium des ESM, einem Parlamentsvorbehalt. Hierzu zählen alle Beschlüsse, die die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berühren. In diesen Fällen darf der deutsche Vertreter im Gouverneursrat erst dann seine Stimme abgeben, wenn zuvor der Bundestag zugestimmt hat.

Die Beschlussfassung obliegt dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages oder – wenn die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berührt ist – dem Plenum. Einen Beschluss des Plenums sieht das ESM-Finanzierungsgesetz z. B. bei einem Beitritt neuer Mitglieder, bei einer Erhöhung des Stammkapitals oder der Darlehenskapazität sowie bei der Entscheidung über die Gewährung einer Stabilitätshilfe vor.

Da alle wesentlichen Entscheidungen im Gouverneursrat im Einvernehmen zu treffen sind, verfügt der Deutsche Bundestag hier de facto über ein Vetorecht.

37 Vgl. Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 18/2018 „Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?“ vom 13. Juni 2018, S. 79 ff.
38 Vgl. hierzu z. B. Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode, Nr. 10.1.4, Bundestagsdrucksache 19/26 vom 25. Oktober 2017.
39 Gesetz zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012, BGBl. II 2012, S. 981.
40 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESM-FinG) vom 13. September 2012, BGBl. II 2012, S. 1918.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4 Initiativen zur Reform des ESM

4.1 EWF-Verordnungsvorschlag der Kommission

4.1.1 Grundzüge des EWF-Verordnungsvorschlags

Der EWF-Verordnungsvorschlag sieht vor, den ESM in einen EWF zu überführen und diesen im Unionsrechtsrahmen zu verankern. Dabei soll der EWF grundsätzlich die finanziellen und organisatorischen Strukturen des ESM übernehmen. Die Anforderungen an die Auflagen bei der Gewährung von Stabilitätshilfen sowie die Beschlussverfahren und Einflussmöglichkeiten der Mitglieder[41] sollen jedoch geändert werden.

Daneben soll der EWF neue Aufgaben und Instrumente erhalten. Dies betrifft in erster Linie die Übernahme der Letztsicherung für den SRF im Falle einer Bankenschieflage. In den Erwägungsgründen wird zudem eine Stabilisierungsfunktion als überlegenswert eingeführt, die bei großen asymmetrischen Schocks[42] rasch und automatisch Mittel bereitstellen soll, um konjunkturelle Schwankungen in den Mitgliedstaaten zu glätten.

Aus Sicht der Kommission ist die Einrichtung des EWF notwendig, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets zu wahren. Mit der Reform sollen zusätzlich Synergien entstehen, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz, die Effizienz, die gerichtliche Überprüfbarkeit und die Rechenschaftspflicht des EWF gegenüber dem Europäischen Parlament.[43]

4.1.2 Von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage nicht einschlägig

Die Kommission stützt den EWF-Verordnungsvorschlag auf Artikel 352 AEUV, die sogenannte „Flexibilitätsklausel".

Rechtsetzungsorgane der Europäischen Union benötigen für jede Materie, die sie gesetzlich regeln möchten, eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung in den Verträgen. Dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bildet von Beginn an einen der tragenden, zunächst ungeschriebenen Grundpfeiler des europäischen Einigungsprozesses und ist seit dem Vertrag von Lissabon[44] nunmehr auch explizit im primären Unionsrecht verankert. Die von der Kommission angeführte Flexibilitätsklausel gestattet es zwar, hiervon in Ausnahmefällen abzuweichen. Dies

41 Mitglieder des EWF sind die Euro-Staaten. EU-Mitgliedstaaten treten dem EWF „automatisch" bei, sobald sie den Euro einführen. Vgl. Artikel 2 Absatz 1 und 2 des Entwurfs der Satzung des EWF (Anlage zum EWF-Verordnungsvorschlag).

42 Der EWF-Verordnungsvorschlag enthält hierzu keine näheren Erläuterungen.

43 Erwägungsgrund 8 des EWF-Verordnungsvorschlags.

44 Artikel 5 EUV i. d. F. des Vertrags von Lissabon.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gilt aber nur unter sehr engen Voraussetzungen, da die Heranziehung von Artikel 352 AEUV als Ausnahmevorschrift stets der besonderen Rechtfertigung bedarf. Ein Tätigwerden der Union nach Artikel 352 AEUV ist demnach nur möglich, wenn

- in den Verträgen festgelegte Politikbereiche betroffen sind,
- die hierfür erforderlichen Befugnisse in den Verträgen nicht vorgesehen sind und
- es notwendig erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen.

Die Flexibilitätsklausel dient dazu, das Unionsrecht fortzuentwickeln, dabei Lücken zu schließen und es gleichsam „abzurunden". Die Kompetenzen der Europäischen Union dürfen auf diese Weise aber nicht erweitert werden. Hierfür wäre eine Änderung der Verträge erforderlich.

Die Unterabteilung Europa des Deutschen Bundestages vertritt in einem Fachbeitrag[45] die Auffassung, dass der EWF-Verordnungsvorschlag die Grenzen des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung überschreite. Die von der Kommission dargestellte Notwendigkeit zur Errichtung des EWF erschließe sich nicht. Zudem habe die Kommission nicht überzeugend dargelegt, dass die aufgezeigten Diskrepanzen zwischen den Zielen der Verträge und ihrer Verwirklichung ein Handeln auf der Grundlage der Flexibilitätsklausel erforderlich machten. Die Kommission könne ihr Tätigwerden daher nicht auf Artikel 352 AEUV stützen.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Bewertung. Anders als von der Kommission beabsichtigt kann der EWF daher nach seiner Auffassung nicht ohne eine Änderung der Verträge im Unionsrecht errichtet werden.

4.2 Deutsch-Französischer Fahrplan

Deutschland und Frankreich veröffentlichten am 19. Juni 2018 eine Erklärung einschließlich eines gemeinsamen Fahrplans für das Euro-Währungsgebiet (Erklärung von Meseberg).[46] Danach haben sich die Regierungen der beiden Euro-Staaten mit Blick auf die Weiterentwicklung des ESM auf folgende Eckpunkte verständigt:

- Der ESM soll zunächst durch eine Änderung des ESM-Vertrags reformiert werden. In einem zweiten Schritt kann der ESM *„unter Beibehaltung der wesentlichen Merkmale seiner Entscheidungsstrukturen"*[47] in das Unionsrecht überführt werden.
- Es gilt weiterhin der Grundsatz der Konditionalität. Alle Stabilitätshilfen sind an Vorbedingungen und Auflagen zu knüpfen, die an das jeweilige Instrument angepasst werden.
- Die bestehenden vorsorglichen Instrumente sollen weiterentwickelt werden. Dies soll deren Wirksamkeit für die in schwierigen Lagen befindlichen Mitglieder verbessern.

45 „Fragen zur Rechtsgrundlage und Subsidiarität des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds", PE 6-3000-05/18 vom 25. Januar 2018.
46 Vgl. Fußnote 22.
47 Vgl. Deutsch-französischer Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet vom 19. Juni 2018, S. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Der ESM soll die Letztsicherung für den SRF übernehmen und dem SRB im Falle einer Bankenschieflage auf Antrag eine Kreditlinie bereitstellen. Die Höhe der Kreditlinie soll sich am Volumen des SRF orientieren. Die Letztsicherung soll die direkte Bankenrekapitalisierung[48] durch den ESM ersetzen und kann vor dem Jahr 2024 in Kraft treten. Voraussetzung hierfür wäre, dass die derzeit noch bestehenden Risiken im Bankensektor in den Mitgliedstaaten vorher ausreichend reduziert wurden.
- Um künftig in einem Krisenfall die Restrukturierung von Schulden zu erleichtern, soll mit den Arbeiten zur Einführung von einstufigen Euro-Umschuldungsklauseln[49] begonnen werden. Dies soll auch die Schuldentragfähigkeit für das von der Krise betroffene Mitglied verbessern.

4.3 Überlegungen der Euro-Gruppe

Die Euro-Gruppe hat die Erklärung von Meseberg inhaltlich zum Teil aufgegriffen und kontrovers diskutiert. Einige der Eckpunkte stoßen unter den Mitgliedern auf breite Zustimmung. So sind die Mitglieder z. B. mehrheitlich dafür, die Reformauflagen – insbesondere bei den vorsorglichen Instrumenten – genauer an die Stabilitätshilfen anzupassen, die vorsorglichen Instrumente weiterzuentwickeln und deren Wirksamkeit zu erhöhen sowie die Letztsicherung beim EWF anzusiedeln. Einige Mitglieder haben jedoch Bedenken hinsichtlich der Einführung einstufiger Euro-Umschuldungsklauseln geäußert.[50]

48 Vgl. Nr. 5.2.1.

49 Bei einstufigen Euro-Umschuldungsklauseln können die Gläubiger einer Anleiheserie mit qualifizierter Mehrheit eine Schuldenrestrukturierung beschließen, die dann für alle Gläubiger dieser Serie bindend ist. Dadurch kann der Anreiz zum Erwerb und Halten von Sperrminoritäten vermieden und eine Schuldenrestrukturierung erleichtert werden.

50 Vgl. Schreiben des Präsidenten der Euro-Gruppe an den Präsidenten des Euro-Gipfels vom 25. Juni 2018.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5 Steigende Risiken: Inanspruchnahme von Hilfen und Verluste beim EWF wahrscheinlicher

5.1 Aufgaben, Finanzausstattung und Haftung

5.1.1 Ausgangssituation

Der ESM soll dazu beitragen, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Er unterstützt seine Mitglieder, wenn diese an den Finanzmärkten keine Kredite mehr aufnehmen können oder wenn dies nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. Hierzu nimmt der ESM Mittel am Kapitalmarkt auf und reicht sie als Stabilitätshilfen an die von einer Krise betroffenen Mitglieder weiter.

Der ESM verfügt über ein Stammkapital von 705 Mrd. Euro. Dieses teilt sich auf in 81 Mrd. Euro eingezahltes Kapital, das die Mitglieder als Sicherungsreserve hinterlegen müssen, und weitere 624 Mrd. Euro abrufbares Kapital, das der ESM im Bedarfsfall bei den Mitgliedern abrufen kann.[51]

Die Finanzierungsanteile der einzelnen Mitglieder am Kapital des ESM ergeben sich aus ihrem Anteil am Kapital der EZB. Der deutsche Finanzierungsanteil beträgt dementsprechend rund 27 %. Dies entspricht 21,7 Mrd. Euro an eingezahltem[52] und 168,3 Mrd. Euro an abrufbarem Kapital.

Jedes Mitglied haftet für Verluste bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital. Damit ist die Haftung Deutschlands derzeit auf 190 Mrd. Euro begrenzt. Der Gouverneursrat kann erforderlichenfalls beschließen, das genehmigte Stammkapital zu erhöhen.[53] Eine solche Änderung und die damit verbundene Ausweitung der Haftung bedürfen der Zustimmung der Mitgliedstaaten in den jeweiligen nationalen Verfahren.

Der ESM kann seinen Mitgliedern in Krisensituationen auf Antrag Stabilitätshilfen gewähren. Hierzu kann er ihnen vorsorgliche Kreditlinien einräumen, Kredite – auch zur Stützung der heimischen Finanzinstitute – gewähren sowie deren Staatsanleihen erwerben. Seit dem Jahr 2014 kann der ESM zudem in finanzielle Schieflage geratene Finanzinstitute direkt unterstützen.

Voraussetzung für die Gewährung einer Stabilitätshilfe ist, dass dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist.

51 Vgl. Anlage 1.
52 Deutschland hat diese Mittel in den Jahren 2012 bis 2014 eingezahlt.
53 Artikel 10 Absatz 1 ESM-Vertrag.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bei der Bereitstellung von Stabilitätshilfen soll der ESM auf fachlicher und finanzieller Ebene eng mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammenarbeiten. Zudem soll jedes Mitglied, das Stabilitätshilfen des ESM beantragt, wo immer möglich ein ähnliches Ersuchen an den IWF stellen.

5.1.2 EWF kann früher aktiv werden

Nach dem Wortlaut des EWF-Verordnungsvorschlags kann der EWF[54] einzelnen Mitgliedern im Krisenfall bereits dann eine Stabilitätshilfe gewähren, wenn lediglich die Finanzstabilität in dem betroffenen Mitgliedstaat, nicht aber die des Euro-Währungsgebiets insgesamt gefährdet ist.[55] Zudem sollen Mitglieder z. B. ein EWF-Darlehen bereits dann beantragen können, wenn potenzielle Kreditgeber die Mittel *„nur zu überzogenen Preisen bereitstellen wollen"*[56] und deshalb die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinträchtigt würde.

Eine solche Praxis könnte aus Sicht des Bundesrechnungshofes die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte aushebeln.

5.2 Instrumentenkasten

5.2.1 Ausgangssituation

Die Darlehenskapazität des ESM liegt bei 500 Mrd. Euro. Bis zu diesem Gesamtvolumen kann der ESM den Mitgliedern Stabilitätshilfen gewähren. Zum Stichtag 30. Juni 2018 war die Darlehenskapazität durch die drei Programmländer Spanien, Zypern und Griechenland zu 117 Mrd. Euro (23 %) gebunden. Mit dem Ende des dritten Griechenland-Programms[57] im August 2018 ist die Belegung der Darlehenskapazität auf 19 % gesunken. Seit Bestehen des ESM wurden Stabilitätshilfen mit einem Gesamtvolumen von bis zu 195 Mrd. Euro (39 %) zugesagt.

Dem ESM stehen folgende Instrumente[58] zur Verfügung (vgl. Abbildung 1):

- Vorsorgliche Finanzhilfe
  Mitgliedern, die grundsätzlich über gesunde Fundamentaldaten verfügen, kann der ESM bei kurzfristigen Finanzierungsschwierigkeiten eine Kreditlinie[59] bereitstellen. Dies soll das Vertrauen der Märkte sichern und das Entstehen einer Krise verhindern.

54 EU-Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, sollen sich auf „Ad-hoc-Basis" neben dem EWF an einer Stabilitätshilfe für einen Euro-Staat beteiligen können. Auf diese Fallkonstellation wird in diesem Bericht nicht eingegangen.
55 Artikel 3 Absatz 2a des Entwurfs der Satzung des EWF.
56 Erwägungsgrund 47 des EWF-Verordnungsvorschlags.
57 Vgl. Nr. 5.3.4.
58 Im ESM-Vertrag wird hierfür der Begriff „Finanzhilfefazilität" verwendet.
59 Nach erstmaliger Inanspruchnahme der Kreditlinie soll das Direktorium entscheiden, ob die Kreditlinie noch angemessen ist oder ob eine andere Finanzhilfe benötigt wird.

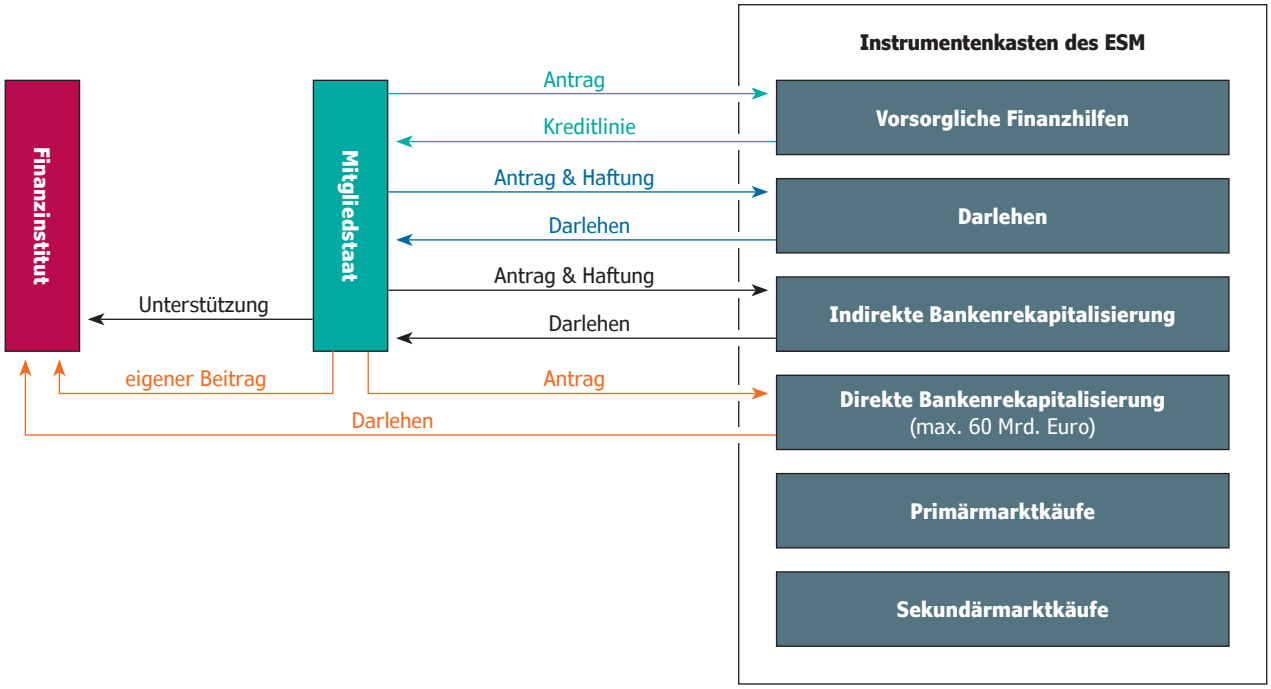
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Darlehen
  Zur Überbrückung von Finanzierungsschwierigkeiten kann der ESM einem Mitglied ein Darlehen gewähren. Im Gegenzug verpflichtet sich das Mitglied zu umfangreichen Reformen (makroökonomisches Anpassungsprogramm).
- Indirekte Bankenrekapitalisierung
  Bei „Schieflagen" im Finanzsektor kann der ESM dem betroffenen Mitglied ein Darlehen zur Verfügung stellen, um Finanzinstitute mit Kapital auszustatten. Das Mitglied reicht die Mittel an die Finanzinstitute weiter, bleibt aber für die Rückzahlung und die Einhaltung der Auflagen verantwortlich.
- Direkte Bankenrekapitalisierung
  Nach einem Beschluss des Gouverneursrates vom 8. Dezember 2014 kann der ESM – unter strengen Auflagen[60] – Finanzinstitute auch direkt mit Kapital ausstatten. Anders als bei der indirekten Rekapitalisierung haftet hier das Institut für die Rückzahlung. Der ESM darf für solche Maßnahmen insgesamt bis zu 60 Mrd. Euro einsetzen.
- Primärmarktkäufe
  Der ESM kann sich in Ausnahmefällen als Käufer an Neuemissionen eines Staates beteiligen, z. B. um ihn am Primärmarkt zu halten oder – etwa am Ende eines makroökonomischen Anpassungsprogramms – wieder an den Primärmarkt heranzuführen.
- Sekundärmarktkäufe
  Der ESM kann in Ausnahmefällen Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt kaufen. Dies soll eine ausreichende Liquidität sowie die Funktionsfähigkeit des Anleihenmarktes gewährleisten und Ansteckungseffekte verhindern.

60 Das Instrument darf nur als ultima ratio zum Einsatz kommen. Zuvor müssen die Eigentümer und Gläubiger des in Schieflage geratenen Instituts in ausreichendem Maße Verluste getragen haben („bail-in"). Eine Unterstützung durch nationale Mittel oder eine indirekte Bankenrekapitalisierung sind vorrangig zu prüfen. Das Mitglied muss zudem grundsätzlich einen substanziellen Eigenbeitrag leisten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Instrumente des ESM (Status quo) Abbildung 1



Quelle: ESM-Vertrag. Darstellung des Bundesrechnungshofes (vereinfacht).

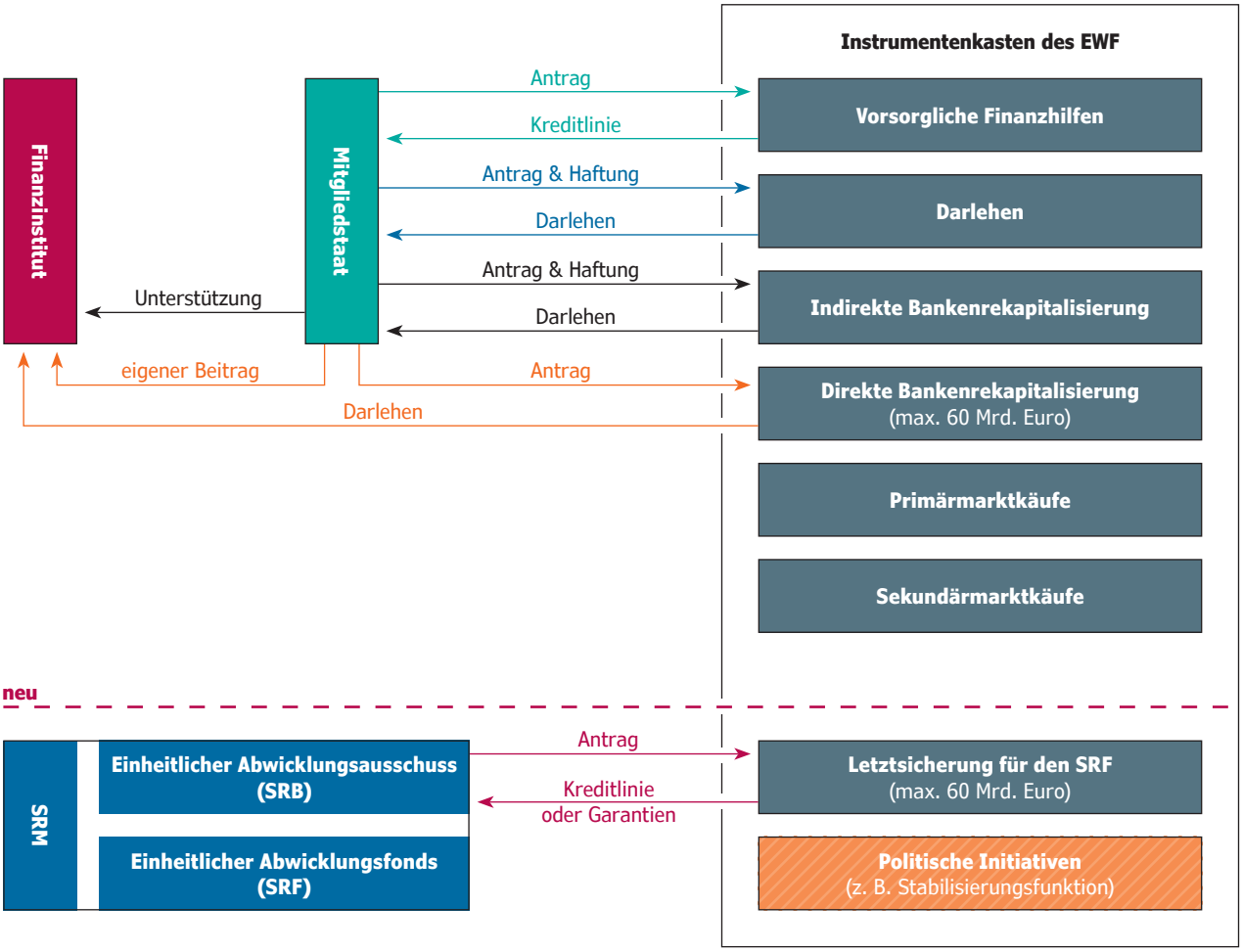
5.2.2 EWF erhält erweiterten Instrumentenkasten

Nach dem EWF-Verordnungsvorschlag soll der EWF neue Aufgaben übernehmen (vgl. Abbildung 2). Hierzu zählt die Letztsicherung für den SRF.[61] Der EWF soll hierfür innerhalb seiner Darlehenskapazität insgesamt bis zu 60 Mrd. Euro bereitstellen können. Daneben sind nach den Erwägungen der Kommission mittelfristig auch weitere Aufgaben im Zusammenhang mit dem EDIS[62] sowie mit einer Stabilisierungsfunktion[63] denkbar. Wie der ESM soll auch der EWF die Möglichkeit erhalten, neue Instrumente zu entwickeln.

61 Vgl. Nr. 6.
62 Vorgesehenes europäisches Einlagenversicherungssystem, vgl. Nrn. 2.1 und 6.
63 Vgl. Nr. 7.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Instrumente des EWF (Verordnungsvorschlag) Abbildung 2



Quelle: EWF-Verordnungsvorschlag. Darstellung des Bundesrechnungshofes (vereinfacht).

Auch die Euro-Gruppe will das bisherige Instrumentarium des ESM evaluieren und den Bedarf für neue Instrumente untersuchen. Mit einer vorsorglichen kurzfristigen Kreditlinie hat sie ein solches Instrument bereits konkretisiert.

Das BMF hat erklärt, dass die verschiedenen Elemente einer Reform des Instrumentenkastens zwischen den Mitgliedern derzeit kontrovers diskutiert würden. Auch auf die konkrete Ausgestaltung der kurzfristigen Kreditlinie habe sich die Euro-Gruppe noch nicht verständigt.

Insgesamt bleibt für einen insbesondere nach dem Willen der Kommission gestaltete EWF festzuhalten, dass dieser bereits deutlich früher aktiv werden und den Mitgliedern Stabilitätshilfen gewähren kann. Der EWF soll zudem erweiterte Einsatzmöglichkeiten erhalten, wodurch eine Inanspruchnahme von Stabilitätshilfen wahrscheinlicher wird.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.3 Konditionalität

5.3.1 Ausgangssituation

Der ESM-Vertrag sieht vor, dass der ESM seinen Mitgliedern Stabilitätshilfen nur unter strengen Auflagen gewähren soll. Diese können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis hin zu einer kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen. Deshalb enthält der ESM-Vertrag bei der spezifischen Regelung für jedes Instrument einen Hinweis auf die zu vereinbarenden Auflagen.

Im Zuge der Gewährung einer Stabilitätshilfe soll die Kommission im Benehmen mit der EZB und nach Möglichkeit zusammen mit dem IWF bewerten, ob die Staatsverschuldung tragfähig ist. Seit dem Jahr 2013 sollen zudem alle neuen Staatsschuldtitel im Euro-Währungsgebiet grundsätzlich mit Umschuldungsklauseln ausgestattet werden, damit Staatsschulden im Krisenfall besser restrukturiert werden können.[64]

5.3.2 Beispiel 1: ESM-Darlehen für Zypern

Mitte 2012 beantragte Zypern eine Stabilitätshilfe des ESM. Im März 2013 einigte sich die Euro-Gruppe auf Eckpunkte eines Hilfsprogramms. Kernelement waren Auflagen zur Sicherstellung der Stabilität des zyprischen Finanzsektors, zur Haushaltskonsolidierung sowie zu Strukturreformen. Letztere sollten das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Im Gegenzug wurden Zypern Kredite von bis zu 10 Mrd. Euro zugesagt. Zypern nahm hiervon 6,3 Mrd. Euro in Anspruch. Das Programm endete im März 2016. Zypern muss die Kredite bis zum Jahr 2031 vollständig zurückzahlen.

Im April 2016 erklärte die Bundesregierung, dass Zypern das Hilfsprogramm erfolgreich beendet habe. Die wesentlichen Ziele des Hilfsprogramms seien erreicht: Der zyprische Finanzsektor sei stabilisiert, der Staatshaushalt konsolidiert und wichtige Reformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum seien auf gutem Wege.[65]

64 Dies gilt für alle Anleihen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr.
65 https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/Programmlaender/zypern-hilfe/_node.html2 (Zugriff am 1. September 2018).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.3.3 Beispiel 2: Indirekte Bankenrekapitalisierung in Spanien

Mitte 2012 beantragte Spanien eine Stabilitätshilfe des ESM, um den spanischen Bankenrestrukturierungsfonds zu stützen. Das daraufhin beschlossene Programm hatte ein Volumen von 100 Mrd. Euro und war mit Auflagen[66] verbunden. Insgesamt nahm Spanien hiervon 41,3 Mrd. Euro in Anspruch. Der Gesamtrahmen wurde damit deutlich unterschritten. Mitte 2014 begann Spanien mit der Rückzahlung der Kredite und zahlte bis Mai 2018 insgesamt 14,6 Mrd. Euro wie geplant zurück, in der Regel sogar vor dem jeweiligen Fälligkeitstermin. Spanien muss die Kredite bis zum Jahr 2027 vollständig tilgen.

5.3.4 Beispiel 3: Drittes Griechenland-Programm

Mitte 2015 beantragte Griechenland Stabilitätshilfen des ESM. Das zweite makroökonomische Anpassungsprogramm war gerade ausgelaufen. Für das dritte Griechenland-Programm wurden daraufhin Mindestanforderungen für die Gewährung von Finanzhilfen vereinbart. Im Gegenzug für die Umsetzung von Auflagen konnte Griechenland Kredite von bis zu 86 Mrd. Euro abrufen.

Das Programm wurde am 20. August 2018 beendet. Während der drei Jahre andauernden Programmlaufzeit erhielt Griechenland vom ESM insgesamt 61,9 Mrd. Euro, um makroökonomische Anpassungen zu unterstützen und die Banken in Griechenland zu rekapitalisieren. Die durchschnittliche Laufzeit der gewährten Kredite beträgt mehr als 30 Jahre. Griechenland muss die Kredite ab dem Jahr 2034 zurückzahlen.

Im Rahmen der ersten beiden Griechenland-Programme erhielt Griechenland bilaterale Kredite, Mittel des IWF sowie Hilfen eines zeitlich befristeten Rettungsfonds. Griechenland hat mit der Tilgung dieser Kredite begonnen. Dies soll bis zum Jahr 2056 dauern. Alle drei Programme zusammengenommen hat Griechenland von den Euro-Staaten insgesamt 256,6 Mrd. Euro an Hilfskrediten erhalten. Hiervon sind noch 243,7 Mrd. Euro zurückzuzahlen.[67]

Die Konditionen für das zweite Griechenland-Programm wurden nachträglich angepasst, um die Schuldentragfähigkeit für Griechenland zu sichern. Dabei wurden die Laufzeiten der gewährten Kredite verlängert, der Rückzahlungsbeginn verschoben und weitere Zinsen gestundet. Das BMF schätzt das Volumen der gestundeten Zinsen auf derzeit 34 Mrd. Euro.[68]

66 Hierzu zählten Vorgaben für die Restrukturierung der in Schieflage geratenen Banken sowie Regelungen zur Stärkung des spanischen Bankensektors insgesamt.

67 Bei dem ersten Programm handelt es sich um bilaterale Kredite in einem Gesamtvolumen von 52,9 Mrd. Euro. Deutschland hat hiervon einen Anteil von 15,2 Mrd. Euro übernommen. Die offenen Kredite im zweiten Programm (EFSF) belaufen sich auf insgesamt 130,9 Mrd. Euro, im dritten Programm auf 59,9 Mrd. Euro.

68 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/2961 vom 25. Juni 2018 (Antrag des BMF).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.3.5 Grundsatz der Konditionalität wird aufgeweicht

In den Erwägungsgründen des EWF-Verordnungsvorschlags führt die Kommission aus, dass die Stabilitätshilfen *„strengen Politikauflagen*" unterliegen sollten.[69] Diese sollten in angemessener Weise auf das jeweilige Instrument und auf die in dem betroffenen Mitgliedstaat identifizierte Schwachstelle abgestimmt werden.

Für die direkte Bankenrekapitalisierung setzt der EWF-Verordnungsvorschlag die Konditionalität deutlich herab. Dem Wortlaut nach kann eine solche Stabilitätshilfe *„gegebenenfalls (…) an Auflagen geknüpft werden, die speziell auf das begünstigte Institut abstellen.*"[70] Die bisher erforderlichen Auflagen für den Bankensektor des antragstellenden Mitgliedstaat würden somit entfallen.

Bei der Letztsicherung für den SRF und bei der Stabilisierungsfunktion sind keinerlei Auflagen vorgesehen. Die Stabilisierungsfunktion soll automatisch greifen, wenn vorab festgelegte Kriterien erfüllt sind.

Der EWF-Verordnungsvorschlag sieht auch vor, dass die Kommission im Benehmen mit der EZB bewerten soll, ob die Staatsverschuldung des antragstellenden Mitglieds tragfähig ist. Anders als im ESM-Vertrag findet sich dort jedoch keine Regelung dazu, dass Staatsschuldtitel mit Umschuldungsklauseln ausgestattet werden sollen.

Eine Zusammenarbeit des EWF mit dem IWF bei der Bereitstellung von Stabilitätshilfen ist – anders als beim ESM – im EWF-Verordnungsvorschlag nicht vorgesehen. Auch die Regelung, dass Mitglieder im Krisenfall zeitgleich einen ähnlichen Antrag an den IWF stellen müssen, ist in dem EWF-Verordnungsvorschlag entfallen. Daraus kann geschlossen werden, dass die Kommission bei der Gestaltung künftiger Rettungsprogramme unabhängig von möglicherweise engeren Auflagen des IWF agieren möchte.

Die Euro-Gruppe hat sich zum Grundsatz der Konditionalität bekannt. Er soll auch für die Stabilitätshilfen des EWF gelten, angepasst an das jeweilige Instrument. Die kurzfristige Kreditlinie, um die das Instrument der vorsorglichen Finanzhilfen erweitert werden soll, könnte ein Mitglied künftig bereits dann beantragen, wenn es im Vorfeld definierte Zugangskriterien erfüllt und sich verpflichtet, diese fortlaufend einzuhalten. Dies soll sicherstellen, dass nur wirtschaftlich und finanzpolitisch solide Mitgliedstaaten eine solche Stabilitätshilfe erhalten. Ein *„vollständiges Programm*" ist in diesen Fällen aus der Sicht einiger Mitglieder, darunter auch Deutschland und Frankreich, nicht erforderlich. Einige andere Mitglieder halten in diesen Fällen eine gesonderte Analyse der Schuldentragfähigkeit für verzichtbar.[71]

69 Erwägungsgrund 25 des EWF-Verordnungsvorschlags.
70 Artikel 19 Absatz 5 Satz 2 des Entwurfs der Satzung des EWF.
71 Vgl. Fußnote 50.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die konkrete Ausgestaltung der kurzfristigen Kreditlinie auf EU-Ebene kontrovers diskutiert werde. So solle nach dem Verständnis einiger Mitglieder z. B. ausdrücklich nicht auf eine Analyse der Schuldentragfähigkeit verzichtet werden.

Der EWF-Verordnungsvorschlag schwächt die strengen Anforderungen hinsichtlich der Konditionalität von Stabilitätshilfen deutlich ab. Dies hält der Bundesrechnungshof vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den bisherigen Programmen für bedenklich.

So lassen alle drei Beispiele den Schluss zu, dass die Auflagen dazu beigetragen haben, Reformdruck in den Mitgliedstaaten zu erzeugen und die Wahrscheinlichkeit einer Rückzahlung der erhaltenen finanziellen Hilfen zu erhöhen. Nur wenn die zum Teil erheblichen strukturellen Schwächen in den Mitgliedstaaten konsequent behoben werden, kann die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets nachhaltig gestärkt werden.

Beispiel 3 zeigt zudem, dass es nur bedingt möglich ist, allein über die Finanzierungsbedingungen für eine Stabilitätshilfe Fehlanreize zu vermeiden. Denn in Krisenfällen können häufig keine „harten" Finanzierungsbedingungen vereinbart werden. Im Gegenteil: Griechenland mussten beim zweiten Programm sogar nachträglich erhebliche Schuldenerleichterungen zugestanden werden, um die Schuldentragfähigkeit sicherzustellen. Auch dies verdeutlicht, wie wichtig die Auflagen in diesen Fällen sind.

Der Grundsatz der Konditionalität ist im Zusammenhang mit der Gewährung von Stabilitätshilfen von besonderer Bedeutung, weil Auflagen

- von den Mitgliedstaaten als eine Hürde wahrgenommen werden und auf diese Weise Fehlanreizen vorbeugen können,
- die strukturellen Probleme in den betroffenen Mitgliedstaaten klar adressieren und dafür sorgen können, dass hier Reformen eingeleitet werden sowie
- eine erfolgreiche Programmdurchführung unterstützen können und dazu beitragen, dass die gewährten Hilfen zurückgezahlt werden.

5.4 Zwischenergebnis

Die eng abgesteckte Funktion des ESM – einem Mitglied in einer die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt bedrohenden Krise unter strikten Auflagen Stabilitätshilfen zu gewähren – wird durch den EWF-Verordnungsvorschlag in verschiedene Richtungen geöffnet. Die Grundarchitektur des ESM franst dadurch aus und verliert ihre klare Linienführung. Der EWF erhält – insbesondere nach dem Willen der Kommission – im Zuge dessen neue Aufgaben und Instrumente. Zudem wird der Grundsatz der Konditionalität aufgeweicht. Diese neuen Regelungen wirken – sollten sie umgesetzt werden – in die gleiche Richtung und führen aus Sicht des Bundesrechnungshofes dazu, dass

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- der EWF im Falle einer sich anbahnenden Krise in einem Mitgliedstaat bereits früher eingreifen darf und insoweit der Grundsatz der Eigenverantwortung der Mitglieder zurückgedrängt wird,
- der Reformdruck im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme einer Stabilitätshilfe sinkt und
- EWF-Mitglieder Stabilitätshilfen auch deshalb eher in Anspruch nehmen werden.

Vor diesem Hintergrund gibt der Bundesrechnungshof Folgendes zu bedenken:

Höhere Inanspruchnahme der finanziellen Ressourcen des EWF

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die in dem EWF-Verordnungsvorschlag vorgesehenen Änderungen in der Summe zu einer tendenziell höheren Inanspruchnahme der finanziellen Ressourcen des EWF führen werden.

Die Darlehenskapazität des ESM ist aktuell – also zehn Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise und sechs Jahre nach Einrichtung des ESM – noch immer zu etwa einem Fünftel belegt. Insbesondere die stark zinsvergünstigten Kredite im Rahmen des zweiten und dritten Griechenland-Programms werden erst in vielen Jahren und nur langsam zurückgeführt. Die zusätzlich eingeräumten günstigen Konditionen wirken zudem wie ein „viertes Hilfsprogramm".

Eine höhere Inanspruchnahme des EWF und die damit verbundene höhere Belegung der Darlehenskapazität könnten es erforderlich machen, diese über das Gesamtvolumen von 500 Mrd. Euro hinaus zu erhöhen. Davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn der EWF die Instrumente Letztsicherung und direkte Bankenrekapitalisierung mit jeweils bis zu 60 Mrd. Euro nebeneinander einsetzen darf. Denn dann stünden beim EWF für die beiden Instrumente insgesamt bis zu 120 Mrd. Euro zur Verfügung.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass allein Griechenland zur Bewältigung der Folgen der letzten Finanzkrise von den Euro-Staaten insgesamt mehr als 250 Mrd. Euro an Hilfen erhalten hat.

Erhöhung des Stammkapitals absehbar

Der EWF benötigt eine angemessene finanzielle Ausstattung, um glaubwürdig als Rettungsschirm handeln zu können. Würde die Darlehenskapazität erhöht, könnte dies mittel- bis langfristig auch eine Erhöhung des Stammkapitals erforderlich machen. Hierfür wäre zwar die Zustimmung aller Mitglieder erforderlich. Deutschland könnte sich dem jedoch wegen der höheren Inanspruchnahme unter Umständen nicht entziehen. Weil jedes Mitglied für Verluste bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital haftet, wäre dies auch mit einer höheren Haftung Deutschlands – über die bislang vereinbarten 190 Mrd. Euro hinaus – verbunden.

Als eine weitere Folge der höheren Inanspruchnahme wäre zu erwarten, dass auch das Volumen der möglichen Ausfälle steigt. Ausbleibende strukturelle Reformen in den Mitgliedstaaten sowie fehlende Restrukturierungsmöglichkeiten wegen des Verzichts auf Umschuldungsklauseln könnten dies verstärken.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Etwaige Verluste sind in letzter Konsequenz aus dem Stammkapital zu begleichen. Sollten also die Reserven des EWF nicht ausreichen, wären Kapitalabrufe bei den Mitgliedern notwendig.

Risiken für den Bundeshaushalt

Sowohl Kapitalabrufe zum Ausgleich von Verlusten als auch eine Erhöhung des (einzuzahlenden) Stammkapitals sind aus Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten zu leisten. Eine Erhöhung des Stammkapitals würde zudem zu einer Ausweitung der Haftung Deutschlands über die bislang vereinbarten 190 Mrd. Euro hinaus führen. Aus der Einrichtung eines EWF nach den Vorstellungen der Kommission ergeben sich daher erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt.

Insofern sollte die Bundesregierung in den Verhandlungen über eine Reform des ESM darauf hinwirken, dass
- der EWF keine Aufgaben übernimmt, die nicht seinem originären Zweck – Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets **insgesamt** und seiner Mitgliedstaaten – dienen,
- der Grundsatz der Konditionalität gewahrt wird und
- Maßnahmen der Krisenprävention mitbetrachtet werden, z. B. die konsequente Einhaltung der europäischen Fiskalregeln sowie die Vereinbarung von einstufigen Umschuldungsklauseln bei Staatsschuldtiteln.

6 Neues Instrument: Letztsicherung für den SRF

6.1 Vergemeinschaftung von Bankenrisiken

Bereits im Dezember 2013 erklärten die Euro-Gruppe und der Rat, dass eine Letztsicherung für den SRF entwickelt werden soll, die innerhalb von spätestens zehn Jahren einsatzfähig ist.[72] Diese solle zwar aus Steuermitteln bereitgestellt werden, mittelfristig jedoch „haushaltsneutral" sein. Der Bankensektor in den Mitgliedstaaten solle schlussendlich haften und die etwaig erhaltenen Mittel vollständig zurückzahlen, auch über nachträglich erhobene Sonderbeiträge. Im Juni 2018 verständigten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Euro-Gipfels darauf, dass der EWF die Letztsicherung für den SRF bereitstellen soll.[73]

Dies deckt sich mit den Regelungen im EWF-Verordnungsvorschlag. Danach soll der EWF im Abwicklungsfall den SRF mit einer Kreditlinie oder mit Garantien unterstützen, sofern dessen Mittel nicht ausreichen. Insgesamt soll der EWF hierfür bis zu 60 Mrd. Euro bereitstellen können. Der Gouverneursrat soll diesen Betrag

72 Vgl. „Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop" vom 18. Dezember 2013.
73 Vgl. Nr. 2.2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

jedoch mit einem einstimmig zu fassenden Beschluss anheben können.[74]
Nach dem EWF-Verordnungsvorschlag sollen dem EWF die Instrumente Letztsicherung und direkte Bankenrekapitalisierung mit jeweils bis zu 60 Mrd. Euro nebeninander zur Verfügung stehen. Demgegenüber hat sich die Euro-Gruppe darauf verständigt, dass die Letztsicherung das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung ersetzen soll.[75]

Die offene Formulierung im EWF-Verordnungsvorschlag lässt zudem darauf schließen, dass der EWF – nach den Plänen der Kommission – mittelfristig auch das EDIS absichern soll. Denn dem Wortlaut nach unterstützt der EWF den SRB nicht nur im Hinblick auf den SRF, sondern bei *„jeder etwaigen ihm zugewiesenen Aufgabe*"[76] mit Kreditlinien oder Garantien. Das EDIS soll über einen Fonds verfügen, der aus den Beiträgen des Bankensektors gespeist wird. Die Kommission will dem SRB die Verwaltung dieses Fonds als zusätzliche Aufgabe übertragen. Der Fonds würde so Teil des Haushalts des SRB und damit automatisch von dessen Absicherung durch den EWF profitieren.[77]

Die Letztsicherung für den SRF soll spätestens im Jahr 2024 uneingeschränkt einsatzbereit sein. Dann wird auch der SRF durch die Beiträge der europäischen Finanzinstitute planmäßig sein Zielvolumen erreicht haben.[78] Deutschland trägt die von der Kommission und einigen Mitgliedstaaten favorisierte frühere Einführung – also noch während der Aufbauphase des SRF – nur unter der Bedingung mit, dass zuvor die Risiken im Bankensektor ausreichend reduziert wurden. Dies umfasst insbesondere den Abbau notleidender Kredite. Die Euro-Gruppe akzeptiert diese Forderung grundsätzlich. Uneinig sind sich die Mitglieder jedoch in der entscheidenden Frage, wann ein ausreichender Fortschritt bei der Risikoreduzierung erreicht ist. Dies soll im Jahr 2020 evaluiert werden. Die Risiken aus bislang nicht mit Eigenkapital zu unterlegenden Anlagen der Kreditinstitute in Staatsanleihen der EU-Mitgliedstaaten werden in diesem Zusammenhang nicht erwähnt.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die Bundesregierung weiterhin den Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion[79] unterstütze. Dieser sehe vor, dass die Letztsicherung spätestens Ende 2023 voll einsatzbereit sein müsse und mittelfristig haushaltsneutral sei. Letzteres werde insbesondere dadurch sichergestellt, dass der Bankensektor die Mittel vollständig zurückzahle, notfalls über nachträglich erhobene Sonderbeiträge. Sobald die Arbeiten an der Letztsicherung beendet und die Risiken im Bankensektor ausreichend reduziert seien, könne beschlossen werden, den Einsatz der Letztsicherung vorzuziehen. Beides sei

74 Artikel 22 des Entwurfs der Satzung des EWF.
75 Vgl. Nrn. 4.2 und 4.3.
76 Artikel 3 Absatz 2b des Entwurfs der Satzung des EWF.
77 Vgl. Fußnote 14.
78 Bis Ende 2023 fließt die Bankenabgabe abhängig vom Herkunftsland des jeweiligen Finanzinstituts zunächst in „nationale Kammern" des SRF. Dadurch wird sichergestellt, dass Institute, die während der Aufbauphase in Schieflage geraten, vorrangig durch nationale Mittel stabilisiert werden. Die nationalen Kammern sollen bis zum Jahr 2024 schrittweise vergemeinschaftet und schließlich aufgelöst werden. Bis dahin sind die Mitgliedstaaten in der Pflicht, ihrer jeweiligen „nationalen Kammer" im SRF bei Finanzierungslücken eine Brückenfinanzierung bereitzustellen.
79 Vgl. Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion – Schlussfolgerungen des Rates (17. Juni 2016), 2015/0270 (COD) vom 20. Juni 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

derzeit jedoch nicht gegeben. Bei einer Einführung der Letztsicherung solle zudem das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung gestrichen werden. Eine Letztsicherung für ein etwaiges künftiges EDIS sei nicht Gegenstand der Verhandlungen und werde von der Bundesregierung abgelehnt.

6.2 Zwischenergebnis

Dem Bundesrechnungshof ist bekannt, dass die Bundesregierung gegenüber den europäischen Partnern bereits konkrete Zusagen hinsichtlich der Einrichtung einer Letztsicherung für den SRF gemacht hat und hiervon nicht mehr ohne weiteres abrücken kann. Wenn die Einrichtung der Letztsicherung beim EWF nicht zu verhindern ist, dann sollte – wie von der Bundesregierung angestrebt – im Gegenzug das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung abgeschafft werden. Richtigerweise macht die Bundesregierung eine vorgezogene Einführung der Letztsicherung von einer Reduzierung der Risiken im Bankensektor abhängig. In diesem Zusammenhang sollten aber auch die Risiken aus nicht mit Eigenkapital unterlegten Anlagen der Kreditinstitute in Staatsanleihen der EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung eine Ausweitung der Letztsicherung auf das EDIS ablehnt.

Die Ansiedlung der Letztsicherung beim EWF bei gleichzeitigem Wegfall der direkten Bankenrekapitalisierung hätte gegenüber der jetzigen Situation einen Vorteil: Das Gesamtvolumen der beim EWF unmittelbar für den Bankensektor bereitstehenden Mittel würde nicht erhöht. Anders als bei der direkten Bankenrekapitalisierung, soll bei der Letztsicherung der Bankensektor in den Mitgliedstaaten gemeinschaftlich haften und die Mittel zurückzahlen. Dies würde es wahrscheinlicher machen, dass der EWF geleistete Hilfen zurückerhält.

Gleichwohl gibt der Bundesrechnungshof Folgendes zu bedenken:

Negative Signalwirkung

Von der Einrichtung einer Letztsicherung für den SRF gehen zwei negative Signale aus:

1. Die im Zuge der Finanzkrise etablierte Rettungsarchitektur reicht nicht aus, um schweren Krisen im Bankensektor standzuhalten.

2. Banken sollen notfalls auch weiterhin aus Steuermitteln gerettet werden. Sie bleiben damit ein gegenüber anderen Branchen bevorzugter Wirtschaftssektor.

Alternative: Volumen des SRF erhöhen

Als Alternative zu einer Letztsicherung durch den EWF wäre ergebnisoffen zu prüfen, inwieweit eine Erhöhung des Gesamtvolumens des SRF möglich und zweckmäßig ist. Bislang soll der SRF bis Ende 2023 durch Beiträge aus dem Bankensektor ein Gesamtvolumen von 55 Mrd. Euro erreichen. Der Einzahlungszeit-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

raum könnte verlängert und das Zielvolumen auf einen als angemessen erachteten Betrag erhöht werden.

Dies würde noch klarer zum Ausdruck bringen, dass Banken für „ihre Risiken" selbst haften und auch vorsorgen müssen, und dass ein Rückgriff auf Steuermittel grundsätzlich ausgeschlossen ist. Allenfalls könnte darüber nachgedacht werden, dass der EWF in der verlängerten Aufbauphase die Letztsicherung für den SRF übernimmt. Dies wäre jedoch temporär mit einem höheren Risiko für die nationalen Haushalte verbunden.

Letztsicherung für den SRF klar begrenzen

Mit einer Letztsicherung aus Steuermitteln wird von den Finanzmärkten regelmäßig die Erwartung verbunden, dass sie – wenn es darauf ankommt – keine Grenzen kennt. Dem sollte von Beginn an entgegen getreten werden. Daher wäre bei einer Entscheidung für die Bereitstellung der Letztsicherung durch den EWF das Gesamtvolumen der hierfür zur Verfügung stehenden Mittel zu begrenzen. In diesem Sinne sollte in den entsprechenden Verträgen auch klargestellt werden, dass der EWF die Letztsicherung ausschließlich für den SRF übernimmt und sie nicht auf das EDIS ausgeweitet werden soll.

Im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten hat der Bankensektor kein Stammkapital beim ESM hinterlegt. Der ESM wird aus öffentlichen Mitteln „getragen". Daher sollte der Bankensektor dem EWF – vorzugsweise über den SRB – für die Bereitstellung der Letztsicherung einen angemessenen Preis in Form einer „Versicherungsprämie" zahlen. Andernfalls würde der Bankensektor im Krisenfall von einer zusätzlichen Absicherung profitieren, ohne einen eigenen Beitrag für deren Bereitstellung leisten zu müssen.

Ausmaß der Risikoteilung wird erhöht

Nach den Vorstellungen der Kommission müssen bei einer Aktivierung der Letztsicherung nicht nur die unterstützten Banken die Hilfen zurückzahlen, sondern der Bankensektor in den Mitgliedstaaten insgesamt. Vorsichtig wirtschaftende Banken würden dadurch für andere Banken mithaften müssen.

Insofern sollte die Bundesregierung daran festhalten, dass die Risiken in den Bankbilanzen nachhaltig reduziert werden, bevor die Letztsicherung eingeführt werden kann. Die Mitgliedstaaten sollten nicht vorzeitig aus ihrer Verantwortung für den jeweiligen nationalen Bankensektor entlassen werden.

Rückzahlung durch den Bankensektor ungewiss

Inwieweit die im Zusammenhang mit der Letztsicherung angestrebte mittelfristige Haushaltsneutralität tatsächlich erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Es erscheint fraglich, dass der Bankensektor die hierfür erforderlichen Sonderbeiträge nach einer schweren Krise leisten kann, zumal die Banken dann auch den aufgezehrten SRF bis zu seinem Zielvolumen wieder befüllen müssen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung sollte vor einer Entscheidung über die Einrichtung einer Letztsicherung eine ergebnisoffene Prüfung anstreben. Darin wäre zu klären, inwieweit eine Erhöhung des Gesamtvolumens des SRF, das die Banken aufbringen müssen, als Alternative zur Letztsicherung möglich und zweckmäßig ist. Der EWF könnte dann bis zum Erreichen dieses erhöhten Zielvolumens übergangsweise die Letztsicherung übernehmen.
Wenn die Einrichtung der Letztsicherung beim EWF nicht verhindert werden kann, sollte die Bundesregierung in den Verhandlungen über die Weiterentwicklung des ESM darauf hinwirken, dass

- der EWF die Letztsicherung ausschließlich für den SRF und nicht zusätzlich auch für das EDIS übernimmt,
- das Gesamtvolumen der Letztsicherung für den SRF klar begrenzt wird und nicht ohne Zustimmung aller Mitglieder erhöht werden darf,
- die Letztsicherung nur dann vorzeitig eingeführt wird, wenn zuvor die Risiken im europäischen Bankensektor ausreichend und nachhaltig reduziert wurden und
- der Bankensektor für die Bereitstellung der Letztsicherung einen angemessenen Preis in Form einer „Versicherungsprämie" zahlt.

7 Neues Instrument: Stabilisierungsfunktion

7.1 Konjunkturpolitische Steuerung

Nach dem EWF-Verordnungsvorschlag könnte der EWF künftig auch *„politische Initiativen"*[80] unterstützen. In diesem Zusammenhang nennt die Kommission auch die Stabilisierungsfunktion, für die der EWF eine ggf. notwendige Marktfinanzierung zur Verfügung stellen könnte. Hierfür soll er neue Finanzinstrumente entwickeln können.

Die Kommission hat ihre Vorstellungen hierzu in einem weiteren Gesetzgebungsvorschlag[81] (EISF-Verordnungsvorschlag) konkretisiert. Ab dem Jahr 2021 soll eine vom EU-Haushalt abgesicherte Darlehenskapazität von 30 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Sie soll öffentliche Investitionen in Mitgliedstaaten ermöglichen, wenn diese von großen asymmetrischen Schocks betroffen sind. Die Stabilisierungsfunktion soll automatisch greifen, sobald bestimmte Schwellenwerte der nationalen Arbeitslosenquote überschritten werden und zugleich vorab festgelegte Kriterien erfüllt sind.

80 Erwägungsgrund 71 des EWF-Verordnungsvorschlags.
81 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF-Verordnungsvorschlag) vom 31. Mai 2018, KOM(2018) 387 endgültig.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Zinskosten für die in diesem Zusammenhang gewährten Darlehen soll ein Stabilisierungsfonds übernehmen, der durch Beiträge der EU-Mitgliedstaaten gespeist wird. Mitgliedstaaten, die bereits Stabilitätshilfen des EWF erhalten und ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchlaufen, sollen keine Mittel aus der Stabilisierungsfunktion erhalten. Ausweislich des EISF-Verordnungsvorschlags könnte der EWF bei der makroökonomischen Stabilisierung eine unterstützende Funktion wahrnehmen.

In der Euro-Gruppe gibt es bislang weder zur Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion noch zu der Frage, aus welchen Mitteln diese finanziert werden soll, eine klare Position.[82]

Das BMF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die Kommission in dem EISF-Verordnungsvorschlag auf eine mögliche künftige Rolle des weiterentwickelten ESM verweise, ohne diese näher zu spezifizieren. Weder zur Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion im Allgemeinen noch zu dem konkreten Vorschlag gebe es derzeit einen Konsens auf EU-Ebene. Ob und wie hier eine potenzielle Rolle des weiterentwickelten ESM aussehen könnte, sei daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzusehen.

7.2 Zwischenergebnis

Der ESM soll seine Mitglieder im Falle einer Krise unterstützen, wenn dies für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist. Dies sollte – wie unter Nr. 5.4 ausgeführt – auch für den EWF gelten.

Die Stabilisierungsfunktion soll Konjunkturschwankungen ausgleichen. Sie ist damit in erster Linie ein Instrument der Konjunkturpolitik und nicht der Krisenbewältigung. Eine Ansiedlung beim EWF verbietet sich bereits vor diesem Hintergrund. Der EWF würde damit zudem außerhalb seines originären Aufgabebereiches tätig. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Euro-Staaten offenbar die angedachte Ansiedlung der Stabilisierungsfunktion beim EWF überwiegend ablehnen.

Mit Blick auf die Ausgestaltung und Funktionsweise dieses Instruments – als kreditfinanziertes Ausgabenprogramm, bei dem die Zinskosten und Ausfallrisiken vergemeinschaftet werden – spricht vieles dafür, dass die den Mitgliedstaaten auf diese Weise bereitgestellten Mittel wie Transferleistungen wirken und auch als solche wahrgenommen werden. Fehlanreize, die zu einer Abkehr von einer soliden Haushaltspolitik verleiten, dürften nicht ausbleiben. Die Stabilisierungsfunktion wäre daher unter diesem Gesichtspunkt noch einmal zu überprüfen.

Im Übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die konjunkturpolitische Steuerung – als Teil der Wirtschaftspolitik – in erster Linie eine Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. Die Ansiedlung einer Stabilisierungsfunktion auf EU-Ebene

82 Vgl. Fußnote 50.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wäre daher auch im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der Eigenverantwortung zu überprüfen.

Auch vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Hilfsprogramme ist der Vorstoß kritisch zu betrachten. So gewährt die Europäische Union den Mitgliedstaaten über eine Vielzahl von Programmen finanzielle Hilfen, z. B. über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Ob neben all diesen Instrumenten, die Investitionen in den Mitgliedstaaten ermöglichen, eine Stabilisierungsfunktion zweckmäßig und wirksam ist, erscheint äußerst zweifelhaft.

Die Bundesregierung sollte sich gegen die Einführung einer solchen zusätzlichen Stabilisierungsfunktion auf EU-Ebene aussprechen.

8 Beteiligungsrechte des Parlaments sichern

8.1 Organe

8.1.1 Ausgangssituation

Das höchste Entscheidungsgremium des ESM ist der Gouverneursrat. Er setzt sich zusammen aus den für Finanzen zuständigen Regierungsmitgliedern der Euro-Staaten.[83] Den Vorsitz hat für gewöhnlich der Präsident der Euro-Gruppe.[84] Jedes Mitglied des Gouverneursrates benennt eine im Bereich Wirtschaft und Finanzen sachkundige Person als Mitglied des Direktoriums.[85] Das Direktorium ist für den Geschäftsbetrieb zuständig.

Ein Geschäftsführender Direktor vertritt den ESM nach außen, führt die laufenden Geschäfte und steht allen Bediensteten des ESM vor. Er wird vom Gouverneursrat für fünf Jahre ernannt[86] und darf weder dem Gouverneursrat noch dem Direktorium angehören.

83 Jeder Mitgliedstaat ernennt ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied des Gouverneursrates (Artikel 5 Absatz 1 ESM-Vertrag).
84 Die Mitglieder des Gouverneursrates können den Vorsitz entweder an den Präsidenten der Euro-Gruppe übertragen oder einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden aus ihrem Kreis wählen (Artikel 5 Absatz 2 ESM-Vertrag).
85 Jedes Mitglied des Gouverneursrates ernennt ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied des Direktoriums (Artikel 6 Absatz 1 ESM-Vertrag).
86 Eine einmalige Wiederernennung sowie die vorzeitige Beendigung der Amtszeit durch Beschluss des Gouverneursrates sind möglich (Artikel 7 Absatz 1 und 2 ESM-Vertrag).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8.1.2 Geringerer Einfluss auf die Besetzung wichtiger Positionen

Hinsichtlich der Organe sind im EWF-Verordnungsvorschlag nur wenige Änderungen zu verzeichnen. Anders als beim ESM soll der Präsident der Euro-Gruppe immer den Vorsitz des EWF-Gouverneursrates übernehmen.[87] Zudem wird der Geschäftsführende Direktor künftig vom Rat ernannt. Der Gouverneursrat soll lediglich eine Liste mit geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten erstellen.[88]

Da der Rat mit qualifizierter Mehrheit[89] über die Benennung des Geschäftsführenden Direktors beschließen würde, hätte Deutschland – anders als nach dem ESM-Vertrag – hier kein Vetorecht mehr.

8.2 Beschlüsse und Mehrheitserfordernisse im regulären Verfahren

8.2.1 Ausgangssituation

Derzeit treffen Gouverneursrat und Direktorium ihre Entscheidungen im Regelfall – abhängig vom Inhalt des jeweiligen Beschlusses – im gegenseitigen Einvernehmen (100 %), mit qualifizierter Mehrheit (80 %) oder mit einfacher Mehrheit (mehr als 50 %). Die Stimmrechte eines jeden Mitgliedstaates im Gouverneursrat und im Direktorium entsprechen dabei seinem Anteil am Stammkapital des ESM.

Alle wesentlichen Entscheidungen muss der Gouverneursrat einstimmig treffen. Hierzu zählen z. B. Veränderungen des Stammkapitals oder der Darlehenskapazität, Kapitalabrufe sowie die Gewährung einer Stabilitätshilfe, einschließlich der damit verbundenen Auflagen, der einsetzbaren Instrumente und der Finanzierungsbedingungen.[90]

Der ESM-Vertrag sieht zudem vor, dass jeder Beschluss über eine Veränderung des Stammkapitals erst in Kraft tritt, nachdem die nationalen Parlamente – soweit dies im Regelwerk der Mitgliedstaaten vorgesehen ist – der beabsichtigten Veränderung zugestimmt haben.

87 Artikel 5 Absatz 2 des Entwurfs der Satzung des EWF.
88 Artikel 7 Absatz 1 des Entwurfs der Satzung des EWF.
89 Gemäß Artikel 238 Absatz 3 AEUV ist hierfür eine doppelte Mehrheit von 72 % der Stimmen der Euro-Staaten (derzeit: 14 von 19 Staaten) erforderlich, die zudem mindestens 65 % der Bevölkerung des Euro-Währungsgebiets auf sich vereinen.
90 Die grundsätzliche Funktionsweise des ESM und der Ablauf einer Entscheidung über die Gewährung einer Stabilitätshilfe sind in Anlage 2 dargestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8.2.2 Herabsetzung der Mehrheitserfordernisse

Nach dem EWF-Verordnungsvorschlag sollen alle wesentlichen Entscheidungen weiterhin im Gouverneursrat und im Direktorium getroffen werden. Einvernehmliche Beschlüsse sind dann aber in einigen Fällen nicht mehr erforderlich, z. B. bei Entscheidungen des Gouverneursrates über die Gewährung einer Stabilitätshilfe, einschließlich der damit verbundenen Auflagen. Hier soll künftig eine „verstärkte qualifizierte Mehrheit" (85 %) ausreichen.[91] Deutschland hätte gegenwärtig aufgrund seines Stimmanteils (27 %) nach wie vor in beiden Gremien ein Vetorecht.

Bei Beschlüssen über eine Veränderung des Stammkapitals ist nach dem EWF-Verordnungsvorschlag eine Zustimmung der nationalen Parlamente nicht mehr erforderlich.[92]

Die nach dem EWF-Verordnungsvorschlag nicht mehr vorgesehene Zustimmung der nationalen Parlamente bei Beschlüssen über eine Veränderung des Stammkapitals schwächt die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages in nicht akzeptabler Weise. Sie ist daher in Übereinstimmung mit der Position des BMF abzulehnen.

Im Hinblick auf die neu zu schaffende Letztsicherung soll der Gouverneursrat zwar einstimmig die Finanzierungsbedingungen für die Instrumente beschließen. Die Entscheidung über deren Aktivierung im Einzelfall – also bei einer konkreten Hilfsmaßnahme – obläge jedoch allein dem Geschäftsführenden Direktor. Um die Letztsicherung bei Bedarf rasch einsetzen zu können, soll dieser die Entscheidung innerhalb von zwölf Stunden nach dem Eingang eines Antrags vom SRB treffen.[93]

Ausweislich der Erklärung von Meseberg sollen die bestehenden Regelungen hinsichtlich der Beschlussfassung auch für die Letztsicherung gelten, d. h. es wäre hier ein Beschluss des Gouverneursrates oder des Direktoriums erforderlich. Auch in der Euro-Gruppe wird diskutiert, das Direktorium anstelle des Geschäftsführenden Direktors über den Einsatz der Letztsicherung beschließen zu lassen. Zudem soll über Verfahren nachgedacht werden, die eine schnelle und effiziente Entscheidung unter Wahrung der Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente ermöglichen.[94]

In einer akuten Bankenschieflage könnte der Geschäftsführende Direktor – ausweislich des EWF-Verordnungsvorschlags – im Rahmen seiner gestärkten Kompetenz alleine, d. h. ohne jegliche Zustimmungserfordernisse Dritter, bis zu 60 Mrd. Euro mobilisieren. Die Mitglieder und damit auch die nationalen Parlamente müssten dabei nicht beteiligt werden.

91 Artikel 5 Absatz 7 des Entwurfs der Satzung des EWF. Die wesentlichen Änderungen hinsichtlich der Mehrheitserfordernisse sind in Anlage 3 dargestellt.
92 Eine diesbezügliche Regelung ist indes im ESM-Vertrag enthalten (Artikel 10 Absatz 1 ESM-Vertrag).
93 Artikel 22 Absatz 7 sowie Artikel 23 Absatz 2 des Entwurfs der Satzung des EWF.
94 Vgl. Fußnote 50.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8.2.3 Einbindung des Rates in die Entscheidungsverfahren beim EWF

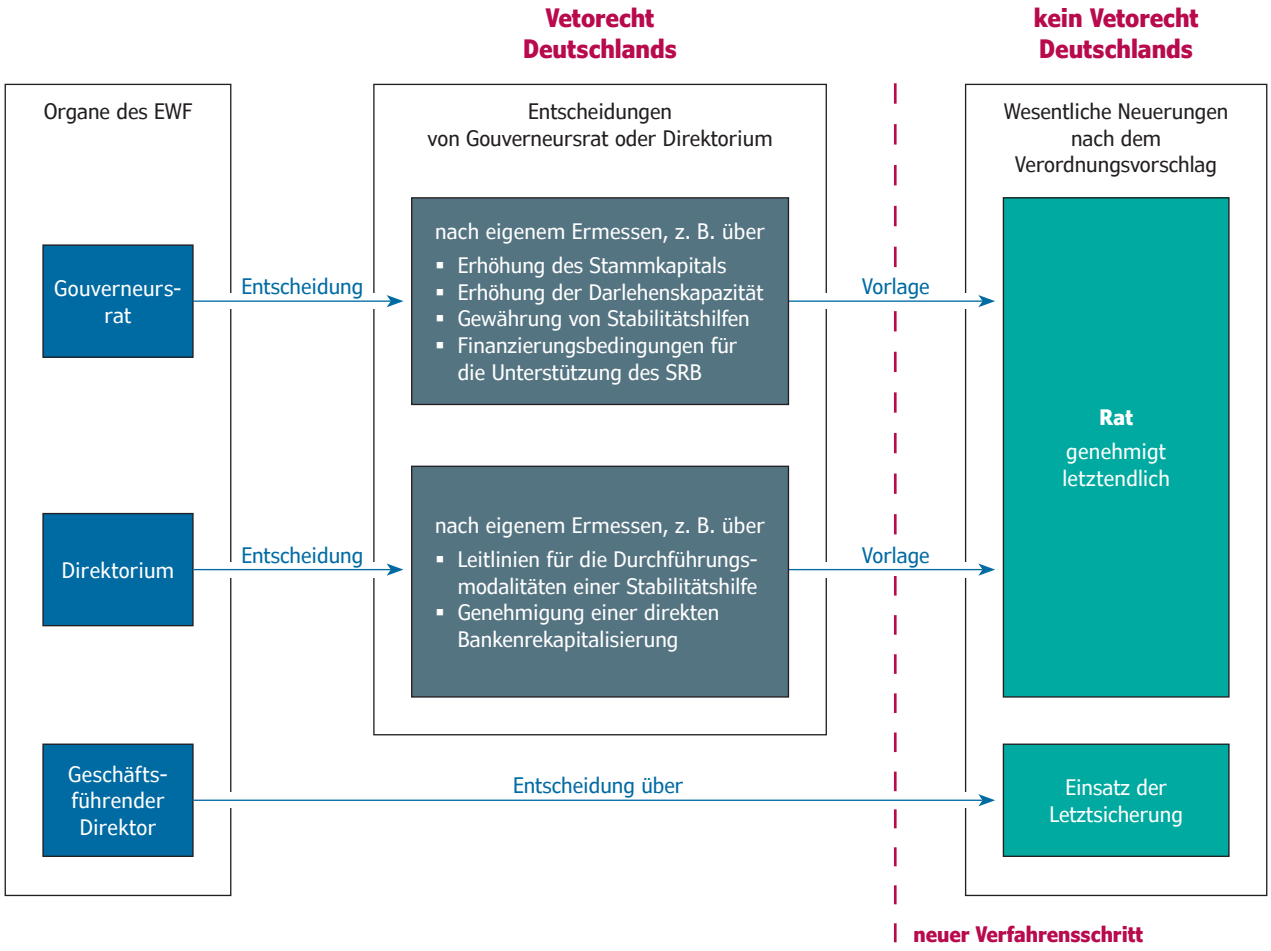
Würde der EWF in den Unionsrechtsrahmen überführt, käme dem Rat bei der Beschlussfassung durch die EWF-Organe eine zentrale Rolle zu (vgl. Abbildung 3). Sämtliche Ermessensentscheidungen des Gouverneursrates und des Direktoriums bedürften dann im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes[95] einer Genehmigung durch den Rat. Dies beträfe unter anderem Beschlüsse über eine Veränderung des Stammkapitals, der Darlehenskapazität oder des Gesamtvolumens für die Letztsicherung sowie über Kapitalabrufe oder die Gewährung von Stabilitätshilfen.[96]

Die Abstimmung im Rat erfolgt mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 238 Absatz 3 AEUV.[97] Aufgrund der Stimmgewichtung verfügt Deutschland dabei nicht über ein Vetorecht. Dies wäre aus deutscher Sicht jedoch nicht unmittelbar besorgniserregend, weil der Rat die zuvor im Gouverneursrat oder Direktorium getroffene Entscheidung nur genehmigen oder ablehnen kann. Bei z. B. der grundsätzlichen Entscheidung über das „Ob" und „Wie" einer Stabilitätshilfe könnte das Vetorecht, das Deutschland im Gouverneursrat gegenwärtig innehat, im Rat nicht ausgehebelt werden.

95 Europäischer Gerichtshof vom 13. Juni 1958 – Rechtssache 9/56 und 10/56 (Meroni/Hohe Behörde) – Sammlung der Rechtsprechung 1958, S. 11 und 53 (sogenannte Meroni-Doktrin).
96 Artikel 3 Absatz 1 des EWF-Verordnungsvorschlags.
97 Vgl. Fußnote 89.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einbindung des Rates in die Entscheidungsverfahren (Verordnungsvorschlag) Abbildung 3



Quelle: EWF-Verordnungsvorschlag. Darstellung des Bundesrechnungshofes (vereinfacht).

Die Bundesregierung sollte sich in den Verhandlungen klar gegen eine Herabsetzung der Mehrheitserfordernisse positionieren. Derzeit hätte sie zwar auch dann noch bei allen wesentlichen Entscheidungen ein Vetorecht. Dies erscheint jedoch mit der weiteren Aufnahme neuer Mitglieder nicht dauerhaft gewährleistet. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass EU-Mitgliedstaaten mit der Einführung des Euro automatisch dem EWF beitreten sollen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8.3 Beschlüsse und Mehrheitserfordernisse im Dringlichkeitsverfahren

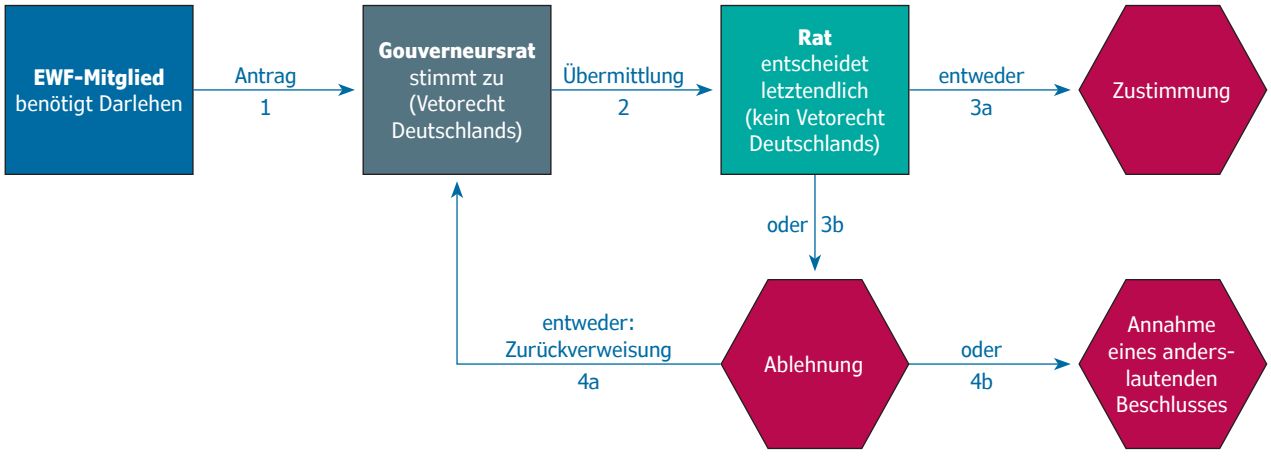
8.3.1 Ausgangssituation

Das Dringlichkeitsverfahren beim ESM wird angewendet, wenn aus Sicht von Kommission und EZB über eine Stabilitätshilfe „in aller Eile" zu beschließen ist, weil andernfalls die Stabilität des Euro-Währungsgebiets bedroht wäre. In diesen Fällen kann der Gouverneursrat bereits mit einer besonderen qualifizierten Mehrheit von 85 % der Stimmen jede Art von Stabilitätshilfe beschließen und das Mandat für die Aushandlung der wirtschaftspolitischen Auflagen erteilen. Auch für die Beschlüsse des Direktoriums reicht dann die besondere qualifizierte Mehrheit von 85 % anstelle des Einvernehmens aller Mitglieder. Auch im Dringlichkeitsverfahren verfügt Deutschland gegenwärtig wegen seines Stimmanteils von 27 % sowohl im Gouverneursrat als auch im Direktorium über ein Vetorecht.

8.3.2 Neues Dringlichkeitsverfahren beim EWF

Das Dringlichkeitsverfahren beim EWF[98] weicht – nach den Vorstellungen der Kommission – erheblich von dem des ESM ab. Der Vorsitzende des Gouverneursrates – also der Präsident der Euro-Gruppe – leitet das „neue" Dringlichkeitsverfahren ein. Gouverneursrat und Rat können dann z. B. über die Gewährung eines EWF-Darlehens oder über die Finanzierungsbedingungen und eine Erhöhung des Gesamtvolumens für die Letztsicherung einfacher und schneller beschließen.

Entscheidungen im Dringlichkeitsverfahren (Verordnungsvorschlag) Abbildung 4



Quelle: EWF-Verordnungsvorschlag. Darstellung des Bundesrechnungshofes (vereinfacht).

98 Artikel 3 Absatz 2 und 3 des EWF-Verordnungsvorschlags.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Benötigt ein von einer Krise betroffenes Mitglied z. B. in einem besonders eilbedürftigen Fall eine Stabilitätshilfe (vgl. Abbildung 4), so kann es ein Darlehen beim EWF beantragen (Schritt 1). Der Gouverneursrat kann dann über die Bereitstellung eines EWF-Darlehens mit verstärkter qualifizierter Mehrheit beschließen. Hier hat Deutschland gegenwärtig wegen seines Stimmanteils von 27 % ein Vetorecht.

Ein solcher Beschluss ist unverzüglich dem Rat vorzulegen (Schritt 2) und soll dort innerhalb von 24 Stunden erörtert werden. Der Rat kann den Beschluss des Gouverneursrates bestätigen (Schritt 3a). Er ist aber auch ermächtigt, den Beschluss abzulehnen (Schritt 3b) und an den Gouverneursrat zurückzuverweisen (Schritt 4a) oder ihn gar durch einen anderslautenden Beschluss zu ersetzen (Schritt 4b). Die Abstimmung im Rat erfolgt mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 238 Absatz 3 AEUV.[99] Aufgrund der Stimmgewichtung verfügt Deutschland dabei nicht über ein Vetorecht.

Dies ist aus deutscher Sicht insbesondere aus zwei Gründen problematisch:

1. Im Rat könnte der deutsche Vertreter aufgrund der Stimmverhältnisse die Annahme eines anderslautenden Beschlusses nicht verhindern. Damit könnte der Rat z. B. die Auflagen im Zusammenhang mit einer Stabilitätshilfe erheblich abändern, ohne dass der deutsche Haushaltsgesetzgeber erneut zu beteiligen wäre.

2. Der EWF-Verordnungsvorschlag kann zudem so ausgelegt werden, dass auch ein ablehnender Beschluss im Gouverneursrat anschließend dem Rat zur Genehmigung vorzulegen ist. Wäre dies der Fall, so könnte der Rat z. B. eine zuvor im Gouverneursrat abgelehnte Stabilitätshilfe doch gewähren. Das deutsche Vetorecht im Gouverneursrat und damit auch die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages würden so im Dringlichkeitsverfahren ausgehebelt.

Sowohl bei dem neuen Dringlichkeitsverfahren als auch bei der Entscheidung über den Einsatz der Letztsicherung werden – bei einer Reform des ESM nach den Vorstellungen der Kommission – die Beteiligungsrechte des deutschen Haushaltsgesetzgebers nicht gewahrt. Die Bundesregierung sollte diese und vergleichbare Änderungsvorschläge daher ablehnen.

8.4 Budgethoheit des Parlaments

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört die Budgethoheit des Parlaments zu den Kernbestandteilen des Demokratieprinzips. Der Deutsche Bundestag darf sich ihrer weder durch völkerrechtliche Vereinbarungen noch auf andere Weise entäußern. Auch bei einer Einbindung in internationale Zusammenhänge muss er die Entscheidungsbefugnis über Einnahmen und Ausgaben des Staates behalten. Er darf sich also insbesondere nicht einem Haftungsautomatismus unterwerfen. Und er darf auch der Höhe nach keine

99 Vgl. Fußnote 89.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gewährleistungen für finanzielle Risiken übernehmen, die ihn in eine Situation bringen, in der seine Haushaltsverantwortung völlig entleert ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem sogenannten „ESM-Urteil" vom 18. März 2014 bekräftigt, dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem ESM und dem Deutschen Bundestag zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung unter keinen Umständen durchbrochen werden darf. Es sei zudem sicherzustellen, dass die verfassungsrechtlich geforderte Vetoposition Deutschlands auch unter veränderten Umständen erhalten bleibt, z. B. auch bei einem Beitritt neuer Mitglieder zum ESM.[100]

8.5 Zwischenergebnis

Der Bundesrechnungshof sieht keine Notwendigkeit, mit der Einrichtung des EWF die Mehrheitserfordernisse aufzuweichen und insbesondere das Einstimmigkeitsprinzip bei wichtigen Entscheidungen aufzugeben. Auch kleinere Mitgliedstaaten sind durch diese Entscheidungen in ihrer Haushaltssouveränität zum Teil erheblich tangiert. Sie sollten das Recht auf ein Veto haben. Andernfalls bestünde nicht zuletzt die Gefahr, dass – unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung der Reform – die Akzeptanz für den EWF in den Mitgliedstaaten schwindet.

Insbesondere das neue Dringlichkeitsverfahren beim EWF bewertet der Bundesrechnungshof kritisch. Es könnte dazu führen, dass ein deutsches Veto im Gouverneursrat anschließend durch eine anderslautende Entscheidung im Rat ausgehebelt wird und so die Beteiligungsrechte des deutschen Haushaltsgesetzgebers unterlaufen werden. Bei einer intergouvernementalen Ausgestaltung des EWF – die sich derzeit zumindest als Übergangslösung abzeichnet – wäre eine Beteiligung des Rates nicht erforderlich und sollte daher auch nicht angestrebt werden.

Mit dem für die Letztsicherung vorgeschlagenen Verfahren will die Kommission sicherstellen, dass diese bei Bedarf rasch eingesetzt werden kann. Eine überzeugende Begründung für die überaus kurze Frist von zwölf Stunden unter Umgehung des Gouverneursrates und des Direktoriums liefert die Kommission nicht. In den bisherigen Abwicklungs- bzw. Restrukturierungsfällen deutscher Institute stand jeweils ein Wochenende zur Verfügung.[101] Auch vonseiten des SRB wird ein solches Zeitfenster ins Spiel gebracht.[102]

Für den Bundesrechnungshof sind keine zwingenden Gründe ersichtlich, die Frist entgegen der bisherigen Erfahrungen und der Experteneinschätzung zu verkürzen. Auch für die Aktivierung der Letztsicherung sollte daher eine Beschlussfassung durch den Gouverneursrat oder das Direktorium erforderlich sein. Die nationalen verfassungsrechtlichen Anforderungen müssen dabei gewahrt bleiben.

---

100 Bundesverfassungsgericht vom 18. März 2014 – 2 BvR 1390/12 – (ESM-Vertrag), BVerfGE 135, 317-433, Leitsatz 4.

101 Z. B. IKB, Hypo Real Estate, HSH Nordbank und WestLB.

102 Vgl. „Mit nochmals 60 Milliarden Euro kann ich leben", Interview mit Elke König, Vorsitzende des SRB, erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 11. Juni 2018.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Es ist ein Verfahren zu etablieren, das die gegensätzlichen Interessen zwischen der zügigen Beschlussfassung im Abwicklungsfall und den parlamentarischen Beteiligungsrechten angemessen austariert.

Der Bundesrechnungshof unterstützt daher die auf nationaler und europäischer Ebene geäußerten Überlegungen, den Gouverneursrat oder das Direktorium über den Einsatz der Letztsicherung beschließen zu lassen und hierfür ein Verfahren zu etablieren, das eine Entscheidung unter Wahrung der Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente ermöglicht.

Die Bundesregierung sollte in den Verhandlungen darauf hinwirken, dass
- die Mehrheitserfordernisse bei Beschlüssen im Gouverneursrat und im Direktorium nicht abgeschwächt werden und für alle wesentlichen Entscheidungen weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gilt,
- auch weiterhin eine Zustimmung der nationalen Parlamente bei Beschlüssen über eine Veränderung des Stammkapitals erforderlich ist,
- der Gouverneursrat oder das Direktorium über den Einsatz einer eventuell einzurichtenden Letztsicherung entscheiden und
- eine angemessene Frist für die Entscheidung über die Letztsicherung vorgesehen wird.

9 Fazit

Die aktuelle Debatte über die Einrichtung eines EWF lässt erkennen, dass die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets überwiegend weitere Reformen für erforderlich halten, um die Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken. Die bislang im Raum stehenden Überlegungen, wie sie insbesondere im EWF-Verordnungsvorschlag ausgeformt sind, zielen dabei darauf ab, Stabilitätshilfen an Mitgliedstaaten künftig früher und einfacher auszureichen. Gleichzeitig sollen die mit den Hilfsmaßnahmen verbundenen Auflagen abgeschwächt werden. Zudem soll der EWF neue Aufgaben außerhalb seiner Kernfunktion – der Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets – übernehmen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Ausrichtung an bestehenden europäischen Regelungen sowie an zentralen marktwirtschaftlichen Prinzipien unabdingbare Voraussetzung für eine stabilitätsorientierte Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion. Hervorzuheben sind dabei vor allem das Prinzip der Eigenverantwortung und das Haftungsprinzip sowie das im Primärrecht der Union verankerte Subsidiaritätsprinzip:
- Die Euro-Staaten sind für ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik selbst verantwortlich. Eine Währungsunion mit souveränen Mitgliedstaaten kann nur dann dauerhaft Bestand haben, wenn diese die Verantwortung für ihre Entscheidungen selbst tragen. Die Einheit von Handeln und Haften ist für die Stabilität der Währungsunion von elementarer Bedeutung und daher folgerichtig auch in der Nichtbeistandsklausel verankert.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Eine Mithaftung der Mitgliedstaaten für eine finanzielle Schieflage oder Krise in einem Mitgliedstaat birgt die Gefahr von Fehlanreizen. Langfristig könnte dies zu fiskalisch nicht nachhaltigen und gegenüber der Staatengemeinschaft unsolidarischen nationalen Politiken führen. Die Einhaltung des Haftungsprinzips als ein konstituierendes Element der wirtschafts- und finanzpolitischen Eigenverantwortung innerhalb des Euro-Währungsgebiets trägt somit zu verantwortungsvollen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten bei.
- Bei der Verlagerung von politischen Kompetenzen auf die EU-Ebene sollte das Subsidiaritätsprinzip weiterhin handlungsleitend sein. Danach dürfen Organe der Europäischen Union außerhalb ihrer ausschließlichen Zuständigkeit nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele besser auf der Unionsebene erreicht werden können.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung die anstehende Reform des ESM für eine stabilitätsorientierte Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion nutzen. Mit Blick auf die im Raum stehenden Reformvorschläge und Überlegungen sollte sie dabei in den Verhandlungen insbesondere folgende Ziele verfolgen:

1. Keine zusätzlichen Belastungen oder Risiken für den Bundeshaushalt
   Hierzu sollte der Einsatz des EWF auf den originären Zweck – Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets **insgesamt** und seiner Mitgliedstaaten – begrenzt werden. Der EWF darf insbesondere nicht zum „Vehikel für politische Initiativen" mit dem Ziel der Gewährung von Transferleistungen oder der Vergemeinschaftung von Schulden ausgebaut werden.
   Auch künftig muss das Prinzip der nationalen Eigenverantwortung für die wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen gelten. Die Einhaltung der Fiskalkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Mitgliedstaaten ist im Interesse einer umfassenden Prävention konsequent sicherzustellen.

2. Grundsatz der Konditionalität wahren
   Soweit Hilfen gewährt werden, tragen Reformauflagen entscheidend dazu bei, Fehlanreize zu begrenzen, strukturelle Reformen in den Mitgliedstaaten einzuleiten und Hilfsprogramme erfolgreich abzuschließen.

3. Risikominderung bei Bankenabwicklung
   Alternativen zur Ansiedlung der Letztsicherung beim EWF sollten ergebnisoffen geprüft werden. Vor einer eventuellen Einrichtung der Letztsicherung beim EWF müssen die Risiken im europäischen Bankensektor ausreichend reduziert werden. Zudem sollte dann im Gegenzug das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung abgeschafft werden.

4. Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages sicherstellen
   Das Einstimmigkeitsprinzip bei allen wichtigen Beschlüssen ist beizubehalten. Ein deutsches Vetorecht – auch bei Entscheidungen im Dringlichkeitsverfahren – bleibt unverzichtbar.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. Weitergehende Überlegungen
   Maßnahmen der Krisenprävention und Schuldenrestrukturierung sollten in dem Reformprozess mitbetrachtet werden. Zudem sollte auch weiterhin eine Beteiligung des IWF angestrebt werden.

10 Handlungsoptionen für den Deutschen Bundestag

Der Deutsche Bundestag könnte eine Stellungnahme[103] zur Reform des ESM abgeben und der Bundesregierung darin seine Position hierzu mitteilen. Die Bundesregierung müsste diese dann ihren Verhandlungen auf EU-Ebene zugrunde legen. Ziel sollte sein, dass die Reform des ESM an bestehenden europäischen Regelungen sowie an zentralen marktwirtschaftlichen Prinzipien – insbesondere dem Prinzip der Eigenverantwortung, dem Haftungsprinzip und dem Subsidiaritätsprinzip – ausgerichtet wird.

Die Bundesregierung sollte dabei insbesondere sicherstellen, dass

- sich alle Aufgaben und Instrumente des EWF eng an dem originären Zweck – Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets **insgesamt** – orientieren,
- Stabilitätshilfen an Vorbedingungen und Reformauflagen geknüpft werden und der Grundsatz der Konditionalität nicht nur postuliert, sondern auch mit konkreten Vorgaben unterlegt wird,
- die Euro-Staaten auch weiterhin in erster Linie selbst die Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen (Einheit von Handeln und Haften),
- Gläubiger und Anteilseigner von Banken in Schieflage sowie die jeweiligen Mitgliedstaaten vorrangig haften und eine Vergemeinschaftung von bestehenden Risiken im europäischen Bankensektor ausgeschlossen wird,
- die Haftung Deutschlands nicht ausgeweitet wird,
- die Instrumente des EWF nicht wie Transfers wirken und regelmäßig eine vollständige Rückzahlung der Mittel durch den Empfänger vorsehen sowie
- die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages bei allen finanzrelevanten Entscheidungen zwingend erhalten bleiben.

103 Artikel 23 Absatz 3 Grundgesetz i. V. m. § 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

11 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass auf nationaler und europäischer Ebene derzeit intensiv und kontrovers über die Reform bzw. Weiterentwicklung des ESM diskutiert werde. Dabei sei der EWF-Verordnungsvorschlag *„seit Anfang 2018 nicht mehr Diskussionsgegenstand."* Eine Umsetzung in der vorliegenden Fassung sei *„für die absehbare Zukunft nicht erkennbar."*

Erste inhaltliche Vorschläge für die Reform des ESM hätten z. B. Deutschland und Frankreich mit der Erklärung von Meseberg vorgelegt. Diese Erklärung könne eher als Grundlage für die Diskussion über die Weiterentwicklung des ESM bezeichnet werden. Der Ausgang der Verhandlungen mit den europäischen Partnern sei offen. Derzeit könne *„nicht abgesehen werden, wie der ESM konkret weiterentwickelt"* werde.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Haftung der Mitgliedstaaten ausdrücklich und unter allen Umständen auf ihren jeweiligen Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM begrenzt sei. *„Eine Ausweitung der Haftung der ESM-Mitgliedstaaten wäre nur möglich, wenn der ESM-Vertrag geändert würde."* Hierfür wäre eine Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich. Eine Erhöhung des Stammkapitals müsse zudem einstimmig im Gouverneursrat beschlossen werden.

Derzeit sei weder die Notwendigkeit einer Erhöhung des Stammkapitals noch eine Bereitschaft der Mitgliedstaaten hierzu erkennbar. Die Bundesregierung strebe in dem Diskussionsprozess zur Reform des ESM zudem Lösungen an, die einen verantwortungsvollen Umgang mit den finanziellen Ressourcen des ESM gewährleisten. Vor diesem Hintergrund halte die Bundesregierung *„eine **Ausweitung** des finanziellen Engagements oder der Haftung Deutschlands im Rahmen des ESM für **unwahrscheinlich**."*[104]

Darüber hinaus hat das BMF die Haltung der Bundesregierung zur Reform des ESM im Wesentlichen wie folgt dargestellt:

- Der ESM müsse auch nach einer Reform letztes Mittel („last-resort") bleiben, um – unter angemessenen Auflagen – Stabilitätshilfen an die Mitglieder zu leisten, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar sei.
- Die Bundesregierung betrachte die Reform des ESM als ein „Gesamtpaket". Die Ansiedlung der Letztsicherung beim weiterentwickelten ESM sei dabei nur ein Aspekt. Hierfür gelte weiterhin der Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion. Das BMF vertrete auch die Position, dass das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung im Gegenzug abgeschafft werden müsse.
- Weitere wichtige Elemente der Reform des ESM beträfen z. B. die Schuldentragfähigkeit, die einstufigen Euro-Umschuldungsklauseln sowie die vorsorglichen Instrumente.

104 Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Bei den vorsorglichen Instrumenten solle die Wirksamkeit erhöht werden. Hierzu sollten Mitglieder nach den Vorstellungen des BMF künftig auch Stabilitätshilfen erhalten, wenn sie Gefahr liefen, den Zugang zum Kapitalmarkt zu verlieren und deswegen ein Liquiditätsengpass drohe. In diesen Fällen sei für fiskalisch und wirtschaftlich solide Mitgliedstaaten kein volles Anpassungsprogramm erforderlich.
- Die Bundesregierung betone zudem kontinuierlich, auch gegenüber den europäischen Partnern, dass bei einer Reform des ESM die nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben gewahrt werden müssten. Die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente stünden nicht zur Disposition.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

12 Abschließende Würdigung

Dem Bundesrechnungshof ist bekannt, dass einige Euro-Staaten sich dafür ausgesprochen haben, den ESM zunächst im bestehenden System zu reformieren und erst zu einem späteren Zeitpunkt in den Unionsrechtsrahmen zu überführen. Letzteres bedarf möglicherweise einer Änderung der Verträge. Weil die Kommission ihr Tätigwerden nicht auf die gewählte Rechtsgrundlage stützen kann, dürfte der EWF-Verordnungsvorschlag auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes in absehbarer Zeit nicht umgesetzt werden (vgl. Nr. 4.1.2). Das ist jedoch nicht der Punkt – die Inhalte einer möglichen Reform des ESM sind entscheidend.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die europäischen Partner der Erklärung von Meseberg – jedenfalls aus Sicht des BMF – mehr Gewicht beimessen, als dem EWF-Verordnungsvorschlag der Kommission. Diese Einschätzung greift aus seiner Sicht jedoch aus verschiedenen Gründen zu kurz:

- Die Kommission hat den Verordnungsvorschlag in das europäische Gesetzgebungsverfahren eingespeist. Er liegt damit auf dem Tisch. Die darin enthaltenen wesentlichen Elemente eines EWF werden nach Wahrnehmung des Bundesrechnungshofes in den Diskussionen auf EU-Ebene aufgegriffen und weiterentwickelt. Dabei werden – je nach Interessenlage – zwar zum Teil andere Akzente gesetzt oder abweichende Vorstellungen artikuliert. Es geht inhaltlich aber regelmäßig um dieselben Fragen.
- Die nationalen Parlamente einiger Mitgliedstaaten[105] sowie die EZB haben sich mehrfach zu dem EWF-Verordnungsvorschlag geäußert, zuletzt im Juni 2018.[106] Die Ausführungen des BMF, der Verordnungsvorschlag sei seit Anfang 2018 nicht mehr Gegenstand der Diskussionen, werden dadurch nicht gestützt.
- Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes wird z. B. mit Blick auf die vorsorgliche Kreditlinie auf EU-Ebene kontrovers diskutiert, in welchen Fällen die Mitglieder hierauf zugreifen können und welche Zugangskriterien gelten sollen. Dabei erscheint es je nach Ausgang der Diskussion bzw. Entscheidung denkbar, dass die Mitglieder mit diesem Instrument früher und einfacher Stabilitätshilfen erhalten. Die finanziellen Ressourcen des EWF würden dann – wie unter Nr. 5 dargestellt – wahrscheinlich stärker in Anspruch genommen.
- Im Hinblick auf die Aktivierung der Letztsicherung wird in der Euro-Gruppe zudem kontrovers diskutiert, ob dem Geschäftsführenden Direktor die alleinige Entscheidungsbefugnis hierüber eingeräumt werden soll. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes haben sich Frankreich, Italien und Spanien zuletzt im September 2018 dafür ausgesprochen, sich dies zumindest als Option offen zu halten. Ausweislich der Erklärung von Meseberg vertrat Frankreich (neben Deutschland) noch im Juni 2018 die Position, dass auch bei der Letztsicherung ein Beschluss des Gouverneursrates oder des Direktoriums erforderlich sein sollte.

105 Hierbei handelt es sich um die Parlamente Italiens, Tschechiens und Frankreichs (Nationalversammlung).

106 Vgl. http://www.connefof.europarl.europa.eu/connefof/app/exp/COM(2017)0827 und http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1541332&t=d&l=en (Zugriff am 19. September 2018).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch die Einlassung des BMF, es sei nicht absehbar, wie der ESM konkret weiterentwickelt werden soll, ist nicht nachzuvollziehen. Denn dann stellte sich zwangsläufig die Frage, wie sich die Euro-Gruppe bis Dezember 2018 auf die Modalitäten für eine Weiterentwicklung des ESM verständigen soll, wenn die Elemente der Reform drei Monate vorher noch unklar sind.

Richtigerweise betont das BMF, dass für eine Erhöhung des Stammkapitals und eine Ausweitung der Haftung die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich ist. Der Bundesrechnungshof hat jedoch aufgezeigt, dass Deutschland sich einer solchen Zustimmung unter Umständen nicht entziehen könnte, z. B. im Falle einer größeren Krise oder, wenn es darauf ankäme, die neuen Aufgaben des EWF glaubwürdig finanziell zu unterlegen. Der Hinweis des BMF, dass hierfür der ESM-Vertrag geändert werden müsste, ist richtig. Dies wäre jedoch bei einer Reform des ESM ohnehin erforderlich.

Daneben weist der Bundesrechnungshof auch darauf hin, dass die Bundesregierung noch im Juli 2018 eine Erhöhung des Stammkapitals und damit auch der Haftung Deutschlands für den ESM im Zusammenhang mit der Einführung neuer Instrumente explizit ausgeschlossen hat.[107] Nunmehr hält sie dies nur noch für unwahrscheinlich. Damit hat sie ihre Position in einem zentralen Punkt geändert.

Der Bundesrechnungshof begrüßt ausdrücklich die Ziele der Bundesregierung, im Zuge der Reform des ESM

- einen verantwortungsvollen Umgang mit den finanziellen Ressourcen des ESM sicherzustellen,
- den Einsatz des ESM auf seinen originären Zweck – Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets **insgesamt** und seiner Mitgliedstaaten – zu begrenzen,
- den Grundsatz der Konditionalität beizubehalten,
- die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages zu wahren sowie
- Maßnahmen zur Krisenprävention mit zu berücksichtigen.

Dies deckt sich in wesentlichen Aspekten mit den Forderungen des Bundesrechnungshofes.

107 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/3220 vom 4. Juli 2018 (Antwort der Bundesregierung), S. 4: *„Eine Erhöhung des Stammkapitals, des eingezahlten Kapitals, des abrufbaren Kapitals oder/und der Ausleihkapazität des ESM bzw. seines Rechtsnachfolgers ist nicht erforderlich."*

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Bundesrechnungshof bleibt aber bei seiner grundsätzlichen Empfehlung, dass der Deutsche Bundestag der Bundesregierung seine Position für die Verhandlungen auf EU-Ebene im Wege einer Stellungnahme mitteilen und sie auf diese Weise „politisch binden" sollte. Damit würde einerseits der Budgethoheit des Parlaments Rechnung getragen. Andererseits würden z. B. entsprechende Haltelinien des Deutschen Bundestages auch die Verhandlungsposition der Bundesregierung auf EU-Ebene stärken. Denn die Bundesregierung könnte Vorschläge jenseits dieser Haltelinien unter Verweis auf die Position des deutschen Haushaltsgesetzgebers einfacher ablehnen.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 1. Oktober 2018 beschlossen.

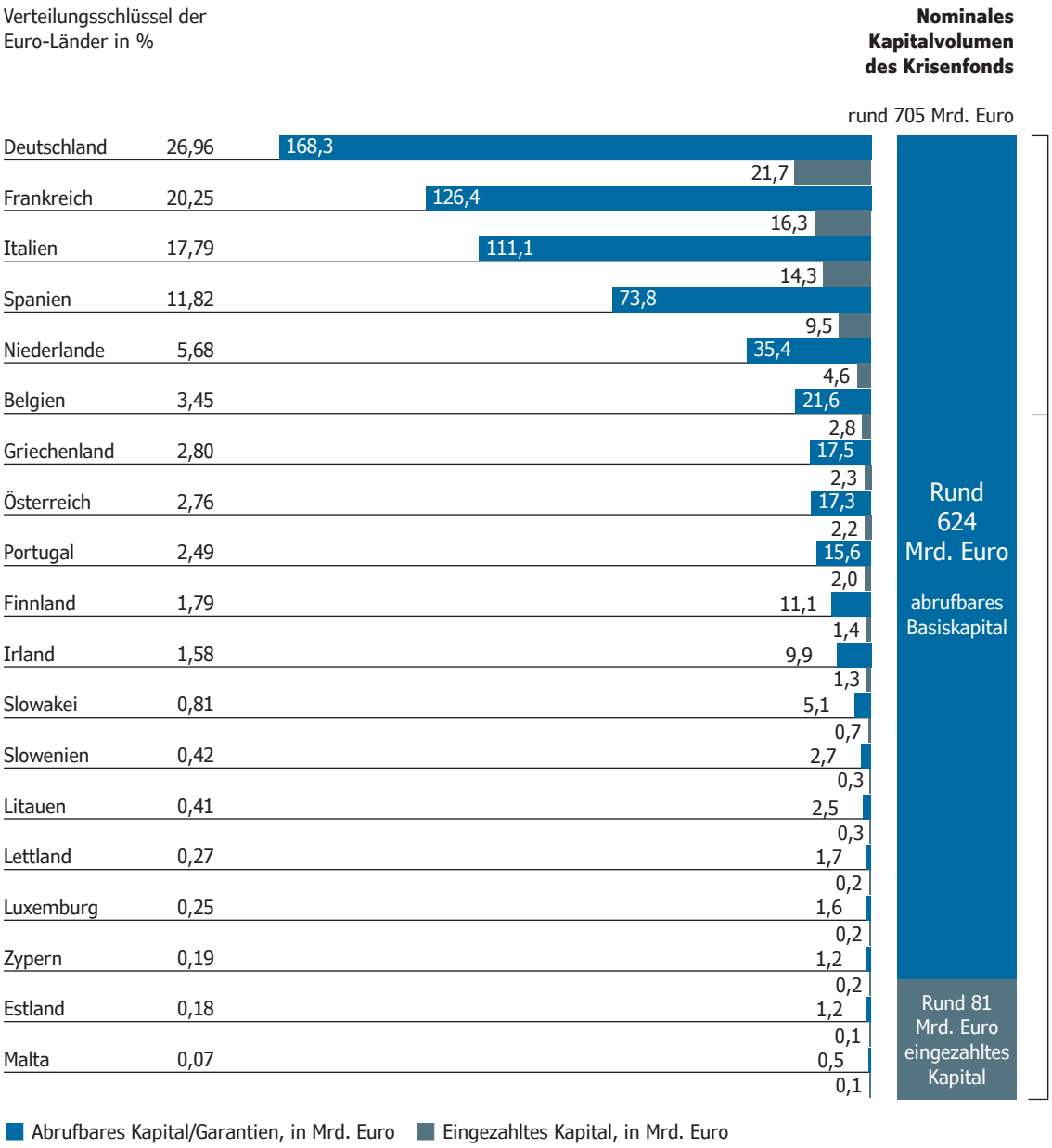
Bonn, den 30. Oktober 2018

Kay Scheller
Präsident

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kapitalstruktur des ESM

Anlage 1



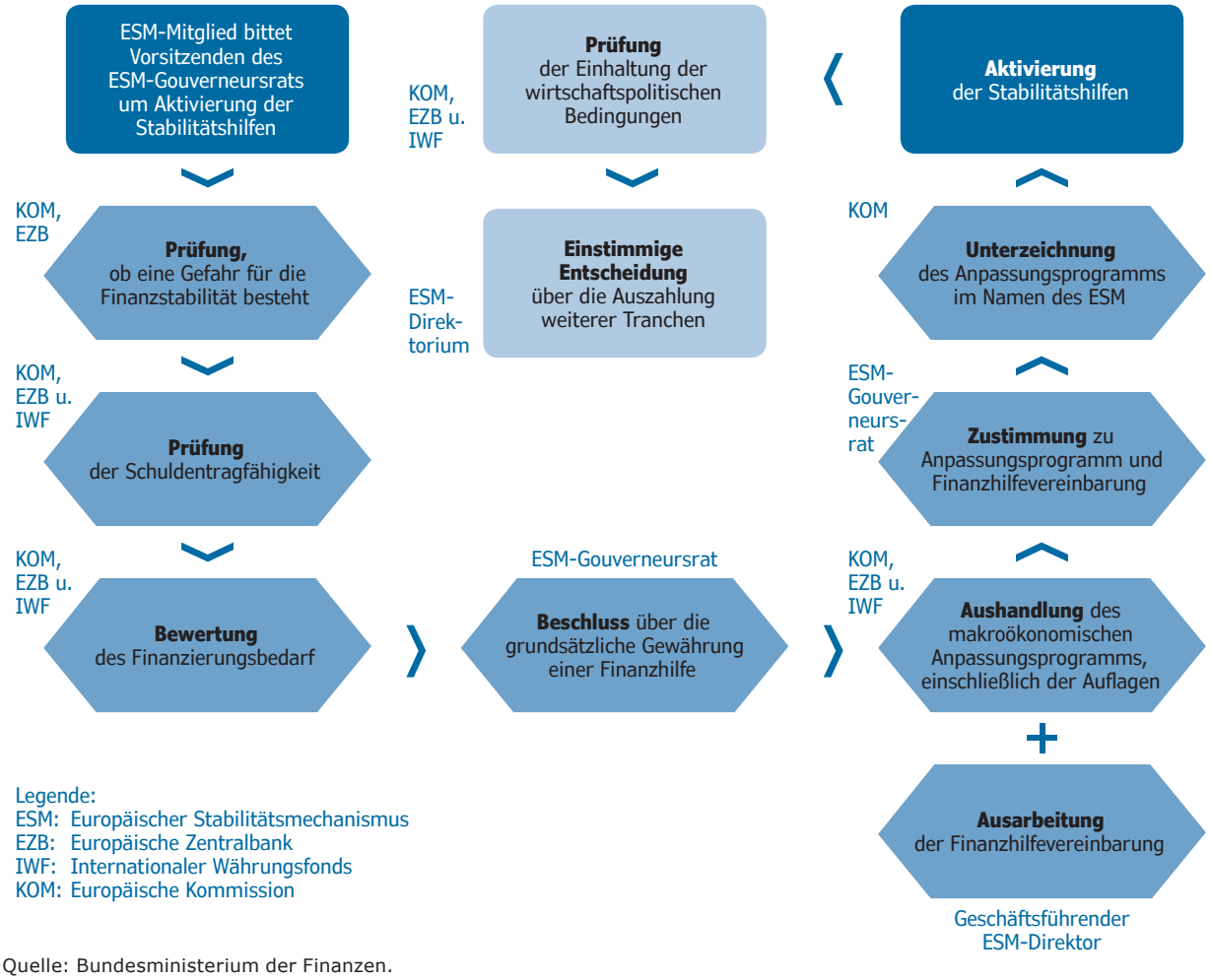
Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Funktionsweise des ESM

Anlage 2

So funktioniert der ESM



Legende:
ESM: Europäischer Stabilitätsmechanismus
EZB: Europäische Zentralbank
IWF: Internationaler Währungsfonds
KOM: Europäische Kommission

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Übersicht Mehrheitserfordernisse (Auszug)

Anlage 3

	ESM	EWF
Gouverneursrat	**Einvernehmen (100 %):** ▪ Veränderung des Stammkapitals ▪ Veränderung der Darlehenskapazität ▪ Kapitalabrufe aus dem abrufbaren Kapital ▪ Aufnahme neuer Mitglieder ▪ Gewährung von Stabilitätshilfen ▪ Wahl der Instrumente ▪ Erteilung des Mandats an die Kommission, die Bedingungen auszuhandeln ▪ Festlegung der Finanzierungsbedingungen und Auflagen ▪ Entwicklung neuer Instrumente ▪ Aufnahme neuer Mitglieder	**Einvernehmen (100 %):** ▪ Erhöhung des Stammkapitals ▪ Erhöhung der Darlehenskapazität ▪ Kapitalabrufe aus dem abrufbaren Kapital ▪ Regelungen und Bedingungen für Kreditlinien oder Garantien und zur Anhebung der Obergrenze für die Letztsicherung
	Verstärkte qualifizierte Mehrheit (85 %): ▪ Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Dringlichkeitsverfahren	**Verstärkte qualifizierte Mehrheit (85 %):** ▪ Gewährung von Stabilitätshilfen ▪ Wahl der Instrumente ▪ Erteilung des Mandats an die Kommission, die Bedingungen auszuhandeln ▪ Festlegung der Finanzierungsbedingungen und Auflagen
	Qualifizierte Mehrheit (80 %): ▪ Ernennung und Entlassung des Geschäftsführenden Direktors ▪ Technische Regelungen für den Beitritt neuer Mitglieder	**Qualifizierte Mehrheit (80 %):** ▪ Festlegung der Kandidatenliste für die Wahl des Geschäftsführenden Direktors ▪ Technische Regelungen für den Beitritt neuer Mitglieder
Direktorium	**Einvernehmen (100 %):** ▪ Ausführung von Primär- und Sekundärmarktkäufen ▪ Aufrechterhalten einer vorsorglichen Finanzhilfe, nachdem die Kreditlinie in Anspruch genommen wurde	**Einvernehmen (100 %):** ▪ --
	Verstärkte qualifizierte Mehrheit (85 %): ▪ Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Dringlichkeitsverfahren	**Verstärkte qualifizierte Mehrheit (85 %):** ▪ Ausführung von Primär- und Sekundärmarktkäufen ▪ Aufrechterhalten einer vorsorglichen Finanzhilfe, nachdem die Kreditlinie in Anspruch genommen wurde
	Qualifizierte Mehrheit (80 %): ▪ Regelungen und Bedingungen für Kapitalabrufe und Kapitalveränderungen ▪ Billigung der Finanzierungsbedingungen und Beschluss der Durchführungsmodalitäten einer Stabilitätshilfe	**Qualifizierte Mehrheit (80 %):** ▪ Billigung der Finanzierungsbedingungen und Beschluss der Durchführungsmodalitäten einer Stabilitätshilfe
	Einfache Mehrheit (mehr als 50 %): ▪ Kapitalabrufe, um die Höhe des eingezahlten Kapitals wiederherzustellen	**Einfache Mehrheit (mehr als 50 %):** ▪ Kapitalabrufe, um die Höhe des eingezahlten Kapitals wiederherzustellen

Erläuterung: Wesentliche Änderungen in roter Schriftfarbe.
Quelle: ESM-Vertrag und EWF-Verordnungsvorschlag. Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.